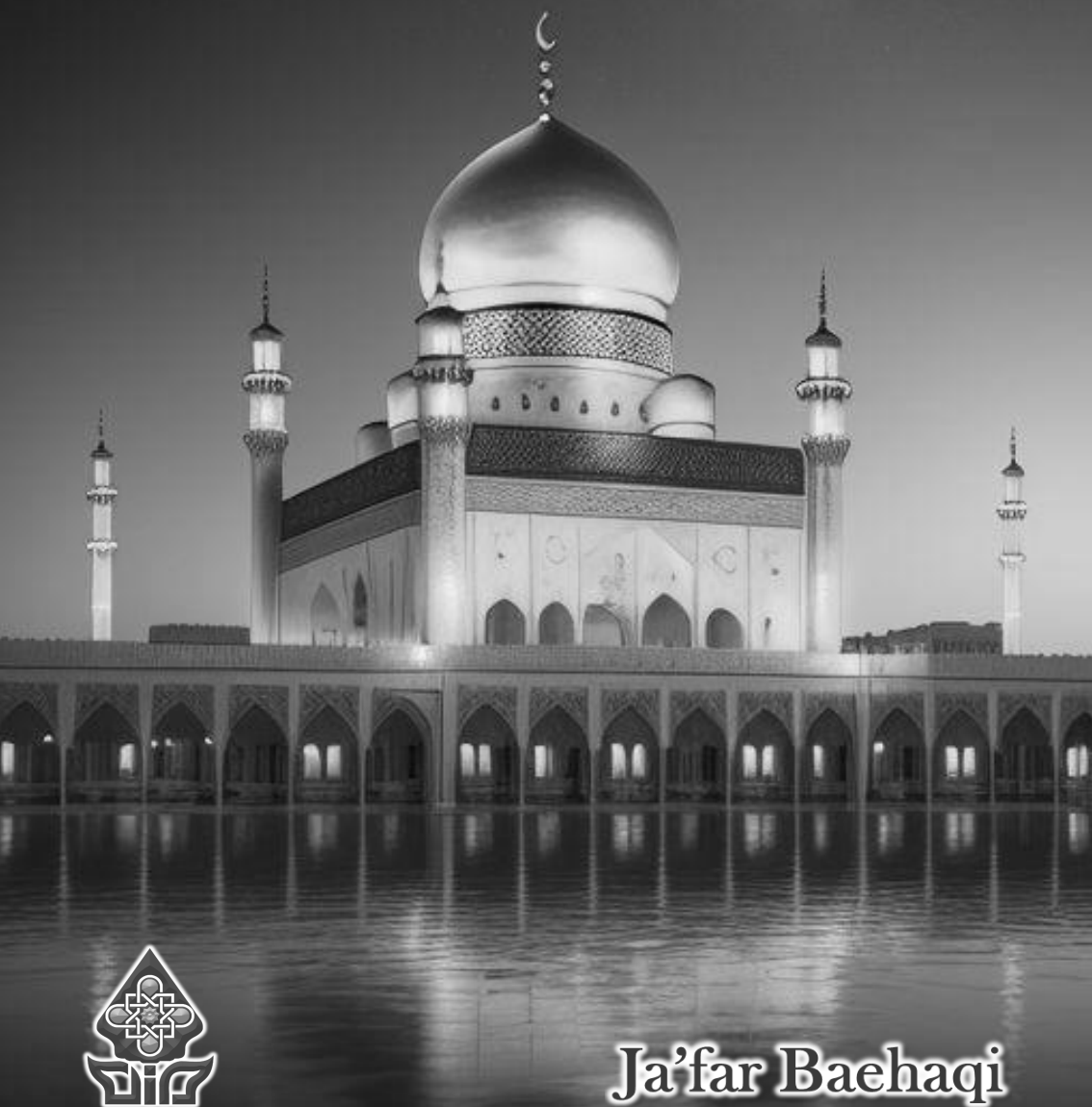
Dinamika Perkembangan Hukum Perbankan Syariah di Indonesia

Ja'far Baehaqi

SEMARANG – INDONESIA

Dinamika Perkembangan Hukum Perbankan Syariah di Indonesia

Ja'far Baehaqi

DINAMIKA DAN PERKEMBANGAN HUKUM PERBANKAN SYARIAH DI INDONESIA

Penulis:
Dr. H. Ja'far Baehaqi, S.Ag, M.H.

ISBN: 978-602-9029-04-8

Editor:
Yayan Muhammad Royani
M. Maulana Ali

Desain Sampul dan Tata Letak:
M. Maulana Ali

Penerbit:
Walisongo Press

Redaksi:
Kantor Lembaga Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat (LP2M) UIN Walisongo
Jl. Walisongo No. 3-5 Kampus 1 UIN Walisongo Semarang 50185
Telp/Faks. 024-7615923
lppm.walisongo@yahoo.com
www.lp2m.walisongo.ac.id

Cetakan Pertama, November 2016

PERSEMBAHAN

Bapak dan Ibu yang telah berkorban banyak hal
Para guru di pesantren maupun di pendidikan formal
Anak-anakku : Fatih, Nada dan Nayla
Isteriku, Saudara-saudaraku, sahabat-sahabat, para kolega
Berbagai pihak yang tidak bisa disebutkan satu persatu
....

Kupersembahakan karya ini kepada kalian
Semuanya dalam kerangka
"Inna shalati Wanusuki wa mahyaya wa mamati lillahi
Rabbil 'alamin"

KATA PENGANTAR

DEKAN
FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
WALISONGO

Sejarah hukum Indonesia sangat diwarnai oleh –dan karena itu tidak bisa dilepaskan dari– hukum Islam. Sebelum –apa yang kemudian disebut sebagai– entitas hukum nasional lahir, hukum Islam telah eksis dalam kurun waktu yang lama, baik dalam keyakinan dan perilaku pemeluknya yang mayoritas maupun dalam bentuk peraturan bermasyarakat yang ditegakkan oleh agen kekuasaan. Dengan karakternya yang demikian, diperkenalkannya praktek perbankan kovensional oleh pemerintah kolonial Belanda merupakan tantangan bagi hukum Islam.

Berakhirnya kolonialisme secara politik ternyata tidak diikuti oleh berakhirnya kolonialisme secara budaya maupun ekonomi. Beberapa pranata sosial dan ekonomi yang dibawanya diambil alih oleh pemerintah Indonesia, satu di antaranya adalah perbankan. Dengan berjalannya waktu fungsi vital perbankan dalam perekonomian modern menjadikannya obyek pengaturan hukum secara massif. Dengan demikian, hukum Islam dihadapkan pada dua persoalan terkait perbankan, yaitu berkembangnya lembaga keuangan ribawi yang menjadi musuhnya di satu sisi, dan

kokohnya peraturan perundang-undangan yang mem*backup*nya pada sisi yang lain.

Didorong oleh jatidirinya sebagai hukum Tuhan yang diperuntukkan bagi kebahagian dan kesejahteraan umat manusia, hukum Islam menawarkan sistem perbankan alternatif. Namun kehadiran perbankan alternatif dimaksud ternyata tidak semudah membalikkan tangan. Banyak persoalan dalam hal ini. Yang pasti perbankan alternatif tidak bisa begitu saja beroperasi bersama --apalagi berkompetisi dengan-- perbankan konvensional. Ia harus terlebih dahulu diakomodir dalam peraturan perundang-undangan, sebagaimana halnya perbankan konvensional. Ketika akomodasi diperoleh, muncul masalah baru, yaitu pengaturan yang kurang memadai, tidak saja dalam aspek kepatuhan kepada hukum Islam melainkan juga keterbatasan infrastruktur peraturan perundang-undangan yang dibutuhkan. Demikianlah proses akomodasi hukum Islam dalam peraturan perundang-undangan sebagai basis operasional perbankan syariah membutuhkan waktu. Ia mempersyaratkan interaksi hukum Islam dan hukum nasional dalam kerangka harmonisasi hukum.

Buku yang merupakan adaptasi dari disertasi berjudul "Dialektika hukum Islam dan Hukum Nasional dalam Formulasi Hukum Perbankan Syariah di Indonesia" ini berupaya menggambarkan dan memotret akomodasi hukum Islam sebagaimana dikemukakan dalam paragraf di atas. Selanjutnya mengidentifikasi hal-hal yang diperlukan bagi perbaikan ke depan. Arti penting buku ini terletak pada cakupan waktunya yang panjang, sejak jauh sebelum munculnya gagasan perbankan syariah hingga perkembangan terkini; sejak perdebatan di forum ilmiah keagamaan yang tersekat hingga proses di lembaga pemerintahan terkait.

Saya menyambut gembira terbitnya buku ini dengan harapan tidak saja menjadi pelengkap referensi tentang hukum perbankan syari'ah di Indonesia yang telah ada, melainkan juga dapat memberikan sumbangsih pemikiran yang berarti dalam

penyempurnaan regulasi ke depan. Saya juga berharap buku ini segera disusul dengan buku dan karya-karya berikutnya dari penulis.

Semoga karya ini menjadi amal jariyah dari penulisnya dan siapa pun yang turut andil sejak awal proses penulisan hingga akhirnya diterbitkan. Amin.

Semarang, Oktober 2016
Dekan,

Dr. H. Akhmad Arif Junaidi, M.Ag.

DAFTAR ISI

GLOSSARY

Akad	:	kesepakatan tertulis antara bank syariah dan pihak lain yang memuat adanya hak dan kewajiban bagi masing-masing pihak sesuai dengan prinsip syariah.
Akhlaq	:	sub sistem agama Islam yang berkaitan dengan yang terkait dengan upaya menempa dan mengolah hati dalam berhubungan dengan-Nya (perilaku batin).
Aktiva Produktif	:	penanaman atau penempatan dana bank dalam rupiah berdasarkan prinsip Syariah dalam bentuk pembiayaan, piutang, ijarah, sertifikat wadiah Bank Indonesia (SWBI)/sertifikat Bank Indonesia syariah (SBIS), dan penempatan dana pada bank lain
Aqidah	:	sub sistem agama Islam yang berkaitan dengan keyakinan tentang keberadaan Allah dan sifat-sifatnya, malaikat, para nabi dan rasul serta sifat-sifatnya, kitab suci yang telah diturunkan oleh Allah, hari akhir/kiamat dan *taqdir* (ketentuan Allah yang berlaku pada makhluk-Nya).

'Ariyah	:	sesuatu yang dipinjam pakai melalui akad yang mengandung kebolehan memanfaatkannya dan ia berada dalam kondisi utuh pada saat dikembalikan
Bai' al-inah	:	merujuk kepada kontrak di mana penjual menjual asset kepada pembeli secara tunai dan kemudian membelinya lagi secara tangguh dengan harga yang lebih tinggi daripada harga jualan secara tunai; atau penjual menjual asset kepada pembeli secara tangguh dan kemudian membelinya lagi secara tunai dengan harga yang lebih rendah daripada harga jualan secara tangguh.
Bai' bi tsaman ajil	:	adalah suatu transaksi yang berlaku antara penjual dan pembeli dengan jualan harga bertangguh atau jualan dengan harga angsuran.
Bank konvensional	:	bank yang menjalankan kegiatan usahanya secara konvensional dan berdasarkan jenisnya terdiri dari bank umum konvensional dan bank perkreditan rakyat.
Bank syariah	:	bank yang menjalankan kegiatan usahanya berdasarkan prinsip syariah yang di dalamnya mencakup bank umum syariah, BPR Syariah dan Unit Usaha Syariah dari bank umum konvensional.
BI-SSSS	:	kependekan dari Bank Indonesia-Scripless Securities Settlement System adalah sarana transaksi dengan Bank Indonesia termasuk penatausahaannya dan penatausahaan surat berharga secara

		elektronik dan terhubung langsung antara peserta, penyelenggara dan Sistem Bank Indonesia-Real Time Gross Settlement.
BPRS	:	bank pembiayaan rakyat yang beroperasi berdasarkan prinsip syariah (juga disingkat menjadi BPR Syariah).
Debitur	:	pihak yang berutang.
Dialektika	:	hubungan dan interaksi antara hukum Islam dan hukum nasional baik secara harmonis maupun konflik dalam formulasi hukum perbankan syariah.
Diskonto	:	jumlah selisih kurang antara nilai kini kewajiban (*present value*) dengan nilai jatuh tempo kewajiban (*maturity value*) karena tingkat bunga nominal lebih rendah dari tingkat bunga efektif. Dalam perspektif SBI diskonto merupakan selisih antara nilai nominal SBI dengan jumlah harga di bawah nominal yang dibayar oleh pembeli.
Fiqh mu'amalah	:	bidang hukum Islam yang berkaitan dengan ekonomi dan bisnis (disebut juga sebagai hukum ekonomi Islam/HEI).
Ijarah	:	transaksi sewa menyewa atas suatu barang dan atau upah mengupah atas suatu jasa dalam waktu tertentu melalui pembayaran sewa atau imbalan jasa
Islamic window	:	pelaksanaan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah oleh bank umum konvensional.
Istishna	:	jual beli barang dalam bentuk pemesanan pembuatan barang dengan kriteria dan persyaratan tertentu yang disepakati

dengan pembayaran sesuai dengan kesepakatan

Kreditur : pihak yang berpiutang.

Merkantialisme : paham dalam ilmu ekonomi yang menyatakan bahwa kesejahteran suatu negara ditentukan oleh banyaknya asset atau modal yang disimpan/dimiliki dan bahwa besarnya volume perdagangan global merupakan faktor yang sangat penting.

Mismatch : kondisi di mana terjadi ketidakseimbangan antara penerimaan dan penarikan dana pada bank-bank, baik jangka pendek maupun panjang.

Mu'amalah : sub sistem agama Islam yang berkaitan dengan cara bertindak dan berhubungan secara lahir, baik terkait dengan Allah (*ibadah makhdlah*) maupun dengan selain Allah terutama sesama manusia (*ibadah ghair makhdlah*).

Mudharabah : penanaman dana dari pemilik dana (shahibul maal) kepada pengelola dana (*mudharib*) untuk melakukan kegiatan usaha tertentu, dengan pembagian menggunakan metode bagi untung dan rugi (*profit and loss sharing*) atau metode bagi pendapatan (*revenue sharing*) antara kedua belah pihak berdasarkan nisbah yang telah disepakati sebelumnya

Murabahah : jual beli barang sebesar harga pokok barang ditambah dengan margin keuntungan yang disepakati

Musyarakah : penanaman dana dari pernilik dana/

modal untuk mencampurkan dana/modal mereka pada suatu usaha tertentu, dengan pembagian keuntungan berdasarkan nisbah yang telah disepakati sebelumnya, sedangkan kerugian ditanggung semua pemilik dana/modal berdasarkan bagian dana/modal masing-masing

Negative spread : kondisi di mana biaya dana yang diperoleh dari masyarakat selaku deposan lebih tinggi dari pada manfaat yang diperoleh oleh bank dari para debiturnya.

Octrooi : hak-hak istimewa yang diberikan oleh Pemerintah Belanda kepada VOC yang merupakan perusahaan dagang seperti hak monopoli pelayaran dan perdagangan, hak membentuk angkatan perang, hak mendirikan benteng, mengumumkan perang, membuat perdamaian, dan hak mencetak uang.

Office chanelling : kegiatan penghimpunan dana yang dilakukan di kantor cabang dan atau kantor di bawah kantor cabang untuk dan atas nama kantor cabang syariah pada bank yang sama.

Piutang : tagihan yang timbul dari transaksi jual beli berdasarkan akad *murabahah*, *salam* atau *istishna* dan atau pinjam meminjam berdasarkan akad *qardh*.

Positivisasi : ikhtiar untuk menjadikan hukum Islam sebagai bagian hukum negara melalui mekanisme demokrasi yang tersedia yang berlaku dan mengikat bagi warga negara yang muslim dan/atau non muslim yang

penegakannya dilaksanakannya oleh aparatur negara.

Prinsip syariah : prinsip hukum Islam dalam kegiatan perbankan berdasarkan fatwa yang dikeluarkan oleh lembaga yang memiliki kewenangan dalam penetapan fatwa di bidang syariah.

Qardh : pinjam meminjam dana tanpa imbalan dengan kewajiban pihak peminjam mengembalikan pokok pinjaman secara sekaligus atau cicilan dalam jangka waktu tertentu.

Riba : secara harfiah berarti penambahan atas harta pokok pinjaman karena unsur waktu. Dalam dunia perbankan, hal tersebut dikenal dengan bunga.

Salam : jual beli barang dengan cara pemesanan dengan syarat-syarat tertentu dan pembayaran tunai terlebih dahulu secara penuh.

Shahibul maal : dalam kontrak *mudharabah*, seseorang atau pihak yang menginvestasikan modalnya.

Syari'ah : secara harfiah berarti jalan. Secara istilah pada awalnya diartikan sebagai keseluruhan ajaran Islam yang dibawa oleh Rasulullah SAW berdasarkan wahyu Allah SWT. Dari pengertian ini, maka syariah identik dengan (agama) Islam itu sendiri. Namun belakangan, syariah juga dipahami sebagai ajaran Islam yang berkaitan dengan perbuatan praktis yang bersifat otentik dan berasal secara

		langsung dari wahyu Allah (baik dalam al-Qur'an maupun Sunnah) yang semua orang sepakat adanya. Perkembangan selanjutnya istilah ini dipakai untuk yang berhubungan dengan hukum Islam.
Trickle down effect	:	Kebijakan ekonomi rezim Orba yang mengasumsikan bahwa kemakmuran ekonomi yang dicapai, meski hanya oleh segelintir pelaku ekonomi, pada akhirnya akan menetes juga kepada yang lain, sehingga pemerataan dengan sendirinya akan terjadi.
Unit Usaha Syariah	:	unit kerja di kantor pusat bank umum konvensional yang berfungsi sebagai kantor induk dari kantor cabang syariah dan atau unit syariah, atau unit kerja di kantor cabang bank asing konvensional yang berfungsi sebagai kantor induk dari kantor cabang pembantu syariah dan atau unit syariah
Wadiah	:	penitipan dana atau barang dari pemilik dana atau barang pada penyimpan dana atau barang dengan kewajiban pihak yang menerima titipan untuk mengembalikan dana atau barang titipan sewaktuwaktu.

DAFTAR SINGKATAN

API	:	Arsitektur Perbankan Indonesia
ASKI	:	Arsitektur Sistem Keuangan Indonesia
BAFIA	:	Bank and Financial Institutions Act
BAPEPAM-LK	:	Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan
BBA	:	Bai' Bi tsaman Ajil
BI	:	Bank Indonesia
BI-SSSS	:	Bank Indonesia-*Scripless Securities Settlement System*
BIMB	:	Bank Islam Malaysia Berhad
BIN	:	Bank Industri Negara
BKTN	:	Bank Koperasi Tani dan Nelayan
BLBI	:	Bantuan Likuiditas Bank Indonesia
BNI	:	Bank Negara Indonesia
BNM	:	Bank Negara Malaysia.
BPRS	:	Bank Pembiayaan Rakyat Syariah
BRI	:	Bank Rakyat Indonesia
BTN	:	Bank Tabungan Negara (dalam sejarah perbankan di Indonesia akronim BTN pernah dipakai untuk Bank Tani Nelayan).
BUK	:	Bank Umum Konvensional

BUS	: Bank Umum Syariah
CBMA	: Central Bank Malaysia Act
DJB	: De Javasche Bank
DPK	: Dana Pihak Ketiga
DPS	: Dewan Pengawas Syariah
DSN	: Dewan Syariah Nasional
FDR	: Financing to Deposit Ratio (analog dengan LDR pada bank konvensional).
FPJPS	: Fasilitas Pembiayaan Jangka Pendek Syariah
GCG	: Good Corporate Governance
GCIBFI	: General Council of Islamic Bank and Financial Institutions (GCIBFI);
GWM	: Giro Wajib Minimum
HEI	: Hukum Ekonomi Islam
IBA	: Islamic Banking Act (Akta Bank Islam/ IBA)
IDB	: Islamic Development Bank
IFBS	: Interest Free Banking Scheme)
IFSB	: Islamic Financial Services Board
IIFM	: International Islamic Financial Market
IIFMI	: International Islamic Financial Market Institutions
IIIS	: International Islamic Insurance Society
IIMM	: Islamic Interbank Money Market
IIRA	: Islamic International Rating Agency (IIRA);
IMA	: Investasi Mudharabah Antar-bank berdasarkan Syariah
IS	: Indische Staatsregeling yang merupakan sebutan singkat bagi Wet op de Staat-

sinrichting van Nederlands Indie.

JPBI : Jajasan Poesat Bank Indonesia
KB : Koninklijk Besluit.
KCK : Kantor Cabang Konvensional
KCPS : Kantor Cabang Pembantu Syariah
KCS : Kantor Cabang Syariah
KMB : Konferensi Meja Bundar
HP : Hukum Perbankan
KPS : Komite Perbankan Syariah
LHBU : Laporan Harian Bank Umum
LKS : Lembaga Keuangan Syariah
LMC : Liquidity Management Center;
LTH : Lembaga Tabung Haji
MUNAS : Musyawarah Nasional
NIM : Not Interest Margin
NPF : Non Performing Financing (Kredit ber-masalah analog dengan NPL pada perbankan konvesional)
NSAC : National Syariah Advisory Council on Islamic Banking and Takaful
NU : Nahdhatul Ulama
PBI : Peraturan Bank Indonesia
PERSIS : Persatuan Islam
PINBUK : Pusat Inkubasi Bisnis Usaha Kecil
PIPU : Pusat Informasi Pasar Uang
PKES : Pusat Komunikasi Ekonomi Syariah
PLS : Profit and Loss Sharing (Bagi Hasil)
PP : Peraturan Pemerintah
PPBBH : Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 1992 tentang Bank Berdasarkan Prinsipp Bagi Hasil.

PSP	:	Pemegang Saham Pengendali
PUAS	:	Pasar Uang Antar-bank berdasarkan prinsip Syariah
RR	:	Regerings Reglement
RUPS	:	Rapat Umum Pemegang Saham
SBIS	:	Sertifikat Bank Indonesia Berdasarkan Prinsip Syariah
SBSN	:	Surat Berharga Syariah Negara
SEBI	:	Surat Edaran Bank Indonesia
SPI	:	Skim Perbankan Islam
SPTF	:	Skim Perbankan Tanpa Faedah
SWBI	:	Sertifikat Wadiah Bank Indonesia
UMKM	:	Usaha Mikro, Kecil dan Menengah
UU OJK	:	UU Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan
UU PbS	:	UU Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah
UU PPP	:	UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
UUBI	:	UU Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia
UUP	:	Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan
UUPB	:	Undang-Undang Perbankan Baru (Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.
UUS	:	Unit Usaha Syariah

DAFTAR TABEL

DAFTAR RAGAAN

PEDOMAN TRANSLITERASI

أ = a
ب = b
ت = t
ث = ts
ج = j
ح = h
خ = kh
د = d
ذ = dz
ر = r
ز = z
س = s
ش = sy
ص = sh
ض = dh
ط = th
ظ = zh
ع = ‘
غ = gh
ف = f
ق = q
ك = k
ل = l
م = m
ن = n
و = w
ه = h
ء = `
ي = y

BAB I

PENDAHULUAN

Perbankan merupakan salah satu lembaga keuangan yang mempunyai peran dan fungsi yang strategis dalam kehidupan perekonomian suatu negara.[1] Lembaga perbankan adalah perantara antara pihak-pihak yang mempunyai kelebihan dana (surplus of funds) dan pihak-pihak yang kekurangan dan memerlukan dana (lack of funds). Perbankan bergerak dalam

[1] Secara umum lembaga keuangan dapat dikelompokkan menjadi dua, bank dan bukan bank. Kedua lembaga keuangan ini bergerak dalam penghimpunan dan penyaluran dana. Yang membedakan keduanya adalah cara dan orientasinya. Apabila bank melakukan penghimpunan dana baik secara langsung berupa simpanan, dana masyarakat (tabungan, giro, deposito) maupun secara tidak langsung dari masyarakat (kertas berharga, penyertaan, pinjaman/kredit dari lembaga lain), maka lembaga keuangan bukan bank hanya melakukan penghimpunan dana secara tidak langsung dari masyarakat (terutama melalui kertas berharga, dan bisa pula dari penyertaan serta pinjaman/kredit dari lembaga lain). Dalam penyaluran dana bank melakukannya baik untuk tujuan modal kerja, investasi maupun konsumsi, kepada badan usaha maupun individu, dan untuk jangka pendek, tinggi maupun panjang. Sedangkan lembaga keuangan bukan bank menyalurkan dana terutama untuk tujuan investasi, kepada badan usaha, dan untuk jangka tinggi dan panjang. Baca lebih lanjut Totok Budisantoso dan Sigit Triandaru, Bank dan Lembaga Keuangan Lain, Edisi 2, Jakarta: Penerbit Salemba Empat, 2006, hal. 5. Perspektif yang lain membuat klasifikasi yang berbeda di bawah nama sistem keuangan. Menurut perspektif ini, sistem keuangan dibagi menjadi dua, yaitu sistem moneter dan lembaga keuangan lainnya. Hermansyah, Hukum Perbankan Nasional Indonesia, edisi revisi, cetakan ke-2 (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2006), hal. 1-2.

penghimpunan dana baik yang berasal dari para pemilik maupun yang berasal dari orang/pihak lain dan kemudian menyalurkan dana tersebut kepada masyarakat yang membutuhkan dalam bentuk kredit dan pelayanan kebutuhan pembiayaan, di samping pelayanan dalam mekanisme sistem pembayaran.[2] Sedemikian pentingnya lembaga perbankan bagi kehidupan perekonomian, maka tidak berlebihan jika lembaga perbankan diibaratkan urat nadi perekonomian. Sebab melalui perbankan, perekonomian suatu negara atau bahkan antar bangsa (internasional) dapat berjalan dengan lancar. Compton menyatakan ketidakmungkinan memberikan gambaran mengenai perekonomian yang berjalan secara efisien, tumbuh dengan mantap atau bertahan untuk kurun waktu tertentu tanpa dukungan sistem perbankan.[3]

Praktek perbankan bukan merupakan aktifitas perekonomian yang asli Indonesia. Ia adalah praktek perekonomian yang diperkenalkan oleh bangsa Belanda lewat Verenigde Oost Indishe Compagnie (VOC) kepada bangsa Indonesia yang waktu itu disebut Hindia Belanda. VOC datang ke Hindia Belanda membawa serta perangkat sistem keuangan dan pembayaran dalam usaha berdagang dan mencari keuntungan. Perusahaan pertama yang menjalankan fungsi sebagai bank di Indonesia adalah De Nederlandsche Handel Maatschappij (NHM) yang secara resmi merupakan perusahaan dagang. Adapun perusahaan yang benar-benar resmi didirikan untuk menjalankan usaha bank adalah NV De Javasche Bank. De Javasche Bank didirikan berdasarkan Besluit Nomor 28 tertanggal 11 Desember 1827 mengenai Octrooi Reglement voor De Javasche Bank.[4]

Sejak awal keberadaannya di Indonesia praktek perbankan

---

[2] Muhammad Djumhana, Hukum Perbankan di Indonesia, cetakan kelima (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. xv.

[3] Eric N. Compton, Principle of Banking, terjemahan Alexander Oey (Jakarta: Akademika Pressindo, 1991), hlm. 330; dan Neni Sri Imaniyati, Pengantar Hukum Perbankan Indonesia, cetakan pertama (Bandung: Refika Aditama, 2010), hlm. 14.

[4] Muhammad Djumhana, Op cit., hlm., 50.

mendasarkan operasionalnya pada sistem bunga. Pola hubungan antara bank dan nasabahnya adalah pola hubungan kreditur dan debitur. Di sini posisi bank senantiasa dominan, baik ketika bank bertindak sebagai kreditur dalam rangka penyaluran dana/kredit, maupun ketika bank bertindak sebagai debitur dalam rangka penghimpunan dana dari masyarakat. Dominasi bank atas nasabahnya terlihat dalam penentuan tingkat suku bunga yang ada, baik suku bunga tabungan maupun suku bunga pinjaman. Kecuali itu, pihak bank juga senantiasa berada pada pihak yang selalu untung dalam setiap transaksi penyaluran kreditnya. Resiko yang dihadapi pihak bank secara prinsip hanyalah persoalan kredit macet dan persoalan bagaimana mendapatkan nasabah debitur sehingga dana yang dihimpun dapat disalurkan.

Praktek perbankan yang bertumpu pada sistem bunga tersebut dirasakan bertentangan dengan keyakinan keagamaan umat Islam di Indonesia yang notabene mayoritas. Menurut hukum Islam, --yang merupakan salah satu pilar terpenting dari seluruh sistem dan bangunan Islam itu sendiri[5]-- sistem bunga hampir identik

[5] Sistem dan bangunan Islam terdiri dari tiga pilar yaitu (1) sub sistem aqidah/keyakinan yang berkaitan dengan keberadaan Allah dan sifat-sifatnya, malaikat, para nabi dan rasul serta sifat-sifatnya, kitab suci yang telah diturunkan oleh Allah, hari akhir/kiamat dan taqdir (ketentuan Allah yang berlaku pada makhluk-Nya); (2) sub sistem 'muamalah' (bertindak/melakukan hubungan/perilaku lahir), baik terkait dengan Allah (ibadah makhdlah/ibadah) maupun dengan selain Allah terutama sesama manusia (ibadah ghair makhdlah/muamalah); dan (3) sub sistem akhlak (perilaku batin) yang terkait dengan upaya menempa dan mengolah hati dalam berhubungan dengan-Nya. Bila sub sistem aqidah menjadi bidang kajian ilmu kalam, dan sub sistem akhlak menjadi bidang kajian ilmu tasawuf, maka sub sistem 'muamalah' menjadi bidang kajian fiqh/hukum Islam. Sebenarnya istilah hukum Islam itu identik dengan agama Islam dan Syari'at Islam itu sendiri, sehingga mencakup ketiga bidang itu secara keseluruhan. Dengan kata lain, sesungguhnya fiqh merupakan bagian dari hukum Islam, bukan hukum Islam itu sendiri. Namun, karena fiqh menyangkut perbuatan-perbuatan nyata dan praktis yang berlaku sehari-hari, maka ia mendominasi nama hukum Islam dan bahkan menjadi trade marknya. Ali Yafie, Menggagas Fiqih Sosial, cetakan 2 (Bandung: Mizan, 1994), hlm. 113-114; dan Muhaimin, "Dari Numerologi hingga Fiqih Sosial: Menyambut 70 Tahun Prof. K.H. Ali Yafie", dalam Jamal D. Rahman (et al.), Wacana

dengan riba yang keharamannya tidak diragukan lagi.[6] Hal demikian telah menjadi keyakinan sebagian masyarakat muslim, sehingga kebutuhan mereka akan jasa-jasa perbankan tidak dapat dilayani oleh bank-bank konvensional/non Syariah. Karena itu, keberadaan perbankan yang sesuai dengan ajaran Islam bagi

Baru Fiqih Sosial, 70 Tahun Prof. K.H. Ali Yafie, cetakan 1 (Bandung: Mizan, 1997), hlm. 82. Dengan demikian istilah muamalah dipakai dalam tiga tingkatan. Pertama, menunjuk pada sub sistem agama Islam yang berkaitan dengan tindakan/perbuatan nyata (al-ahkam al-syar'iyyah al-'amaliyyah). Kedua, menunjuk pada suatu bagian dari sub sistem tindakan/perbuatan nyata yang objeknya adalah tindakan/perbuatan seseorang terhadap dirinya maupun orang lain. Ketiga, menunjuk pada suatu bagian dari tingkatan kedua di atas yang hanya berkaitan dengan kebendaan dan hak-hak serta penyelesaian sengketa-sengketa yang timbul. Bila istilah muamalah disebut secara mutlak (tanpa embel-embel), maka yang dimaksud adalah tingkatan yang ketiga ini. Istilah fiqh muamalah pun merujuk pada tingkatan atau makna yang ketiga ini. Ahmad Azhar Basyir, Asas-Asas Hukum Mu'amalat (Hukum Perdata Islam), {Yogyakarta: Perpustakaan Fakultas Hukum UII Yogyakarta, 1993}, hlm. 5.

[6] Keharaman riba memang bersifat pasti oleh karena telah dinyatakan secara eksplisit baik dalam al-Qur'an maupun Sunnah. Namun, apakah bunga bank itu adalah riba, di kalangan ulama ada perbedaan pendapat. Itulah sebabnya status hukum bunga bank masih diperselisihkan di kalangan ulama. Ada yang berpendapat haram secara mutlak, karena identik dengan riba. Ada yang berpendapat haram dengan batasan, yaitu apabila untuk keperluan konsumtif dan bukan dilakukan oleh bank pemerintah. Ada pula yang memperbolehkan, baik karena alasan bukan termasuk riba yang diharamkan, atau karena alasan darurat. Ahmad Azhar Basyir, Hukum Islam tentang Riba, Utang–Piutang, Gadai, cetakan kedua (Bandung: PT. Alma'arif, 1983), hlm. 28-32; dan Ahmad Azhar Basyir, Refleksi atas Persoalan Keislaman Seputar Filsafat, Hukum, Politik dan Ekonomi (Bandung: Mizan, 1993), hlm. 183. Dalam perspektif yang lain Sutan Remy membuat kategorisasi pendapat ulama tentang bunga bank menjadi tiga. Pendapat yang mengharamkan bunga bank secara mutlak oleh karena merupakan riba nasi'ah dikemukakan oleh kelompok konservatif. Sedang pendapat yang memperbolehkan bunga bank secara mutlak oleh karena bukan termasuk riba yang diharamkan dikemukakan oleh kelompok pragmatis. Sementara itu kelompok sosio-ekonomis yang mempunyai latar belakang pendidikan ekonomi melarang bunga bank dengan alasan cenderung menjadi ajang pengumpulan kekayaan di tangan segelintir orang saja. Lebih lanjut baca Sutan Remy Sjahdeini, Perbankan Islam Dan Kedudukannya Dalam Tata Hukum Perbankan Indonesia, cetakan 3 (Jakarta: PT. Pustaka Utama Grafiti, 2007), hlm. 10-118.

umat Islam merupakan keniscayaan.[7] Hanya saja karena berbagai alasan, baik politis maupun ekonomis, cita-cita dan harapan umat Islam Indonesia akan lahirnya perbankan Islam baru terwujud pada awal dekade 1990-an.

Eksistensi perbankan yang sangat penting dan strategis bagi keberlangsungan kehidupan bangsa menjadikannya tidak bisa lepas dari keterlibatan negara untuk mengaturnya. Berbagai rezim pemerintahan, baik sebelum maupun setelah kemerdekaan, senantiasa menjadikan perbankan sebagai salah satu bidang pengaturan, baik secara umum bersamaan dengan bidang perekonomian yang lain, maupun secara spesifik berdiri sendiri.[8] Pasca Indonesia merdeka berbagai produk hukum yang mengatur perbankan telah dihasilkan, baik berbentuk UU, PERPU, Peraturan Pemerintah, maupun Peraturan Bank Indonesia. Berbagai produk hukum yang berkaitan dengan perbankan itu dapat dikelompokkan secara garis besar menjadi dua, yakni yang secara spesifik mengatur Bank Indonesia selaku bank sentral dan yang mengatur perbankan secara umum.

Beberapa produk hukum yang secara spesifik mengatur Bank Indonesia yang terpenting antara lain UU Nomor 24 Tahun 1951 tentang Nasionalisasi De Javasche Bank, UU Nomor 11 Tahun 1953 tentang Pokok Bank Indonesia, UU Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral, UU Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (UUBI 1999), UU Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (UUBI 2004), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, dan UU Nomor 6 Tahun

---

[7] Syahril Sabirin dalam kata sambutannya selaku Gubernur Bank Indonesia dalam Muhammad Syafi'i Antonio (1), Bank Syariah Wacana Ulama & Cendekiawan (Jakarta: BI dan Tazkia Institute, 1999), hlm. ix-x.

[8] Di sini dikenal istilah kebijakan fiskal dan kebijakan moneter (atau kadang disertai kata perbankan). Yang pertama berada di bawah domain Kementerian Keuangan, sedangkan yang kedua berada di bawah domain Bank Indonesia (BI) selaku bank sentral.

2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia Menjadi Undang-Undang.

Sedangkan produk hukum-produk hukum yang berkaitan dengan perbankan pada umumnya yang terpenting antara lain UU Nomor 71 Tahun 1957 tentang Penetapan Undang-undang Darurat Nomor 10 Tahun 1954 tentang Nasionalisasi Bataviasche Verkeers Matschappij (BVM) NV, UU Nomor 12 Tahun 1962 tentang Bank Pembangunan Swasta, UU Nomor 13 Tahun 1962 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Bank Pembangunan Daerah, UU Nomor 14 Tahun 1967 tentang Pokok-pokok Perbankan (UUP 1967), UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (UUP 1992), UU Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (UUP 1998), dan yang terkini adalah UU Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah (UUPbS).

Perbankan Syariah sebagai bagian dari perbankan nasional di Indonesia telah ada jauh sebelum UUPbS disahkan. Ditandai dengan berdirinya Bank Muamalat Indonesia (BMI) pada 1 Nopember 1991,[9] maka perbankan Syariah pun menunjukkan eksistensinya hingga kini. Pada saat itu keberadaan BMI hanya murni berdasarkan aspirasi umat Islam yang tidak terbendung dan didukung oleh kekuatan politik yang ada. Sedangkan landasan yuridisnya belum ada, oleh karena UU Perbankan yang berlaku pada waktu itu (UUP 1967) tidak mengakomodir adanya perbankan Syariah. UUP 1967 hanya mengenal satu sistem perbankan, yaitu sistem perbankan konvensional yang

---

[9] BMI lahir sebagai hasil kerja Tim Perbankan Majelis Ulama Indonesia (MUI) yang berdasarkan amanat Munas IV MUI di Hotel Sahid Jaya Jakarta, 22-25 Agustus 1990 ditugasi untuk mendirikan bank Islam di Indonesia. Meskipun Akte pendiriannya ditandatangani pada 1 Nopember 1991, namun BMI baru mulai beroperasi enam bulan kemudian, yaitu pada 1 April 1992. Muhammad Syafi'i Antonio (2), Bank Islam Dari Teori Ke Praktik (Jakarta: Gema Insani, 2001), hlm. 25.

mendasarkan operasionalnya pada sistem bunga. Kalaupun landasan yuridis itu ada, maka hal itu hanya sebatas penafsiran dari peraturan perundang-undangan yang ada bahwa perbankan dapat saja menetapkan bunga sebesar 0% (nol persen).[10]

Landasan yuridis perbankan Syariah baru benar-benar diperoleh ketika UUP 1992 disahkan pada 25 Maret 1992. Namun begitu, pengakuan terhadap keberadaan perbankan Syariah masih bersifat samar-samar oleh karena kecuali redaksi yang dipakai tidak tegas dan eksplisit, jumlah norma yang ada pun terbatas sekali jumlahnya (tidak lebih dari tiga pasal/sub pasal) yaitu Pasal 1 angka 12,[11] Pasal 6 poin m,[12] dan Pasal 13 poin c.[13] Kesan tidak tegas dan tidak eksplisit itu muncul dengan digunakannya

---

[10] Zainul Arifin, Dasar-Dasar Manajemen Bank Syariah, cetakan 4, edisi revisi (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2006), hlm. 6. Hal demikian merupakan efek dari deregulasi perbankan 1 Juni 1983. Sebelum itu bank Syariah tidak mungkin beroperasi di Indonesia, karena pemerintah menentukan besarnya tingkat bunga yang harus diterapkan oleh bank. Warkum Sumitro, Asas-Asas Perbankan Islam dan Lembaga-Lembaga Terkait di Indonesia, cetakan kedua (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1997), hlm. 61 dan Muslimin, "Pengaruh Faktor Politik dan Ekonomi dalam Kebijakan Perbankan Syariah di Indonesia," Makalah disampaikan dalam Konferensi Nasional Kajian Islam Indonesia Program Pascasarjana IAIN/STAIN/UIN Se-Indonesia, diselenggarakan oleh Bagian Proyek Peningkatan Kerjasama Luar Negeri Ditjen Kelembagaan Islam Depag RI bekerjasama dengan PPS IAIN Sunan Kalijaga dan PPS UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, di Hotel Sahid Raya Yogyakarta, 12-14 Desember 2003, hlm. 6.

[11] Pasal 1 angka 12 menyatakan bahwa kredit adalah penyediaan uang atau tagihan yang dapat dipersamakan dengan itu, berdasarkan persetujuan atau kesepakatan pinjam meminjam antara bank dengan pihak lain yang mewajibkan pihak peminjam untuk melunasi hutangnya setelah jangka waktu tertentu dengan jumlah bunga, imbalan atau pembagian hasil keuntungan.

[12] Pasal 6 mengatur tentang kegiatan usaha bank umum yang salah satunya dinyatakan dalam poin m yang berbunyi "menyediakan pembiayaan bagi nasabah berdasarkan prinsip bagi hasil sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah."

[13] Pasal 13 mengatur tentang kegiatan usaha bank perkreditan rakyat yang salah satunya dinyatakan dalam poin c yang berbunyi "menyediakan pembiayaan bagi nasabah berdasarkan prinsip bagi hasil sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah."

istilah prinsip bagi hasil dan bukan istilah Syariah atau Islam serta tidak adanya landasan hukum Syariah serta jenis-jenis usaha yang diperbolehkan. Pembahasan perbankan dengan prinsip bagi hasil diuraikan hanya sepintas lalu dan merupakan "sisipan" belaka. [14] Pemakaian istilah bagi hasil oleh UUP 1992 diikuti pula oleh Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 1992 tentang Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil (PP BBH). Hanya saja dalam jabaran-jabaran normanya PP BBH telah mengintrodusir istilah Syariah secara eksplisit sebagai dasar pelaksanaan prinsip bagi hasil.[15]

Ketegasan landasan yuridis bagi perbankan Syariah yang semula diintrodusir oleh PP BBH itu kemudian dielaborasi oleh UUP 1998 yang disahkan pada 10 Nopember 1998 dan selanjutnya diperkuat dengan disahkannya UUBI 1999 pada 17 Mei 1999. Dengan lahirnya dua perangkat UU itu istilah Syariah tidak tabu lagi dan jumlah norma terkait perbankan Syariah pun semakin banyak dan definitif.[16]

---

[14] Mohammad Syafi'i Antonio (2), Op cit., hlm. 26. Bandingkan dengan Sutan Remy Sjahdeini, Op cit., hlm. 121-122.

[15] Antara lain pada Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 5 ayat (1).

[16] Semakin banyaknya norma hukum terkait dengan perbankan Syariah maupun istilah Syariah dilihat dari dua perspektif, yaitu norma pokok dan norma rincian/pelaksanaan. Dalam perspektif norma pokok, semakin banyak dan komprehensifnya norma hukum terkait perbankan Syariah terlihat dari bertambahnya pasal dan/atau ayat yang ada dalam UU Nomor 10 Tahun 1998 dan UU Nomor 23 Tahun 1999. Bila dalam UU Nomor 7 Tahun 1992 norma hukum PbS hanya tiga pasal/sub pasal, maka dalam UU Nomor 10 Tahun 1998 norma hukum PbS bertambah menjadi di atas 10 pasal/sub pasal, antara lain Pasal 1 poin 3, 4, 12, 13, 18, dan 23, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 11 ayat (1), (2), dan (4A), Pasal 13, dan Pasal 29 ayat (3). Bila dalam UU Nomor 13 Tahun 1968 tidak ada pasal/sub pasal yang terkait dengan PbS, maka dalam UU Nomor 23 Tahun 1999 telah ada norma hukum PbS, antara lain Pasal 1 poin 7, Pasal 10 ayat (2) dan (3) dan Pasal 11. Dalam perspektif norma rincian/pelaksanaan, bertambahnya norma hukum PbS tidak lagi dalam hitungan pasal dan/atau sub pasal, melainkan dalam satuan produk perundang-undangan baik berupa Peraturan Bank Indonesia (PBI) maupun Surat Edaran BI yang jumlahnya banyak sekali. Bandingkan dengan produk hukum perundang-undangan yang mengatur pelaksanaan perbankan Syariah selama rezim UU Nomor 7 Tahun 1992

Ada hal menarik dari perkembangan hukum perbankan Syariah dari awal kemunculannya hingga sekarang. Suatu hal yang pasti bahwa keberadaan bank yang kegiatan usahanya berdasarkan prinsip Syariah Islam adalah tuntutan kebutuhan masyarakat Indonesia. Sedangkan lahirnya bank Syariah merupakan jawaban dari kebutuhan masyarakat tersebut. Karena itu hukum harus menjamin bahwa pemenuhan kebutuhan itu telah dilakukan secara benar. Namun demikian kepastian adanya jaminan kesesuaian terhadap prinsip Syariah ini mengalami dinamikanya tersendiri.

UUP 1992 hanya memberikan pengakuan terhadap keberadaan perbankan yang mendasarkan usahanya pada prinsip bagi hasil. Di sini titik tekan hanya pada lembaganya. Dengan demikian UUP 1992 tidak mengatur bagaimana kepastian kesesuaian terhadap prinsip Syariah itu dilaksanakan. UUP 1992 juga tidak menyinggung sama sekali karakter bank yang akan menerapkan prinsip Syariah dalam kegiatan usahanya. UUP 1992 memberikan peluang penerapan prinsip Syariah oleh bank manapun. Lebih dari itu UUP 1992 juga tidak mengatur apakah bank yang akan menerapkan prinsip Syariah itu memakai nama Syariah atau tidak, mengkhususkan diri pada kegiatan usaha yang semata-mata berdasarkan prinsip Syariah atau menjalankan sekaligus kegiatan usaha yang berdasarkan prinsip Syariah dan kegiatan usaha yang tidak berdasarkan prinsip Syariah, dan tidak pula memfasilitasi penerapan prinsip Syariah oleh bank-bank yang menjadikan prinsip Syariah sebagai basis operasionalnya.

PP BBH, sebagai peraturan pelaksanaan UUP 1992, justru lebih tegas.[17] Kecuali memuat norma-norma jabaran yang

---

yang hanya satu buah, yaitu PP Nomor 72 Tahun 1992.

[17] Secara teori produk hukum berupa Peraturan Pemerintah (PP) merupakan peraturan pelaksanaan, bukan memuat hal-hal yang bersifat prinsip. Sebagai peraturan pelaksanaan seharusnya PP hanya mengatur hal-hal yang bersifat teknis semata, tidak hal-hal strategis dan prinsip. Namun selama kekuasaan Orde Baru, fenomena demikian merupakan hal yang lumrah dan sering terjadi. Hal demikian terjadi karena terpusatnya kekuasaan pada satu figur, yaitu

mengintrodusir istilah Syariah secara eksplisit sebagai dasar pelaksanaan prinsip bagi hasil, PP BBH juga mengintrodusir Dewan Pengawas Syariah untuk memastikan kesesuaian produk perbankan yang bersangkutan dengan prinsip Syariah yang pembentukannya melibatkan lembaga yang menjadi wadah ulama Indonesia (baca: Majelis Ulama Indonesia/MUI).[18] Jika UUP 1992 hanya menyinggung perbankan Syariah dari sisi cara operasionalnya, maka PP BBH mengatur pula kelembagaan perbankan Syariah. Menurut PP BBH, suatu bank (bank umum maupun bank perkreditan rakyat[19]) hanya mempunyai satu pilihan, yaitu menjalankan usaha secara konvensional atau berdasarkan prinsip Syariah.[20] Ini artinya, bank Syariah dapat berbentuk

---

Presiden Soeharto, pada satu sisi; dan karena produk hukum yang berbentuk Undang-undang pada umumnya sangat singkat dan padat, sehingga memungkinkan Pemerintah membuat peraturan pelaksanaan secara bebas dan lebih leluasa, pada sisi yang lain. Oleh karena itu selama kekuasaan rezim Orde Baru banyak dikeluarkan kebijakan deregulasi yang secara yuridis sebetulnya lemah. Dengan karakternya yang demikian, Jimly menyebut pemerintahan Orde Baru dengan istilah "Pemerintahan by Keppres" (Government by Keppres). Jimly Asshiddiqie, Perihal Undang-Undang, cetakan pertama (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 112-119.

[18] Pasal 5 ayat (1), (2), dan (3).

[19] Pemakaian istilah perkreditan pada bank perkreditan rakyat (BPR) yang kegiatan usahanya berdasarkan prinsip bagi hasil/prinsip Syariah mengikuti istilah serupa pada BPR yang melakukan kegiatan usahanya secara konvensional/non Syariah. Pemakaian kata itu berlangsung hingga hampir dua dasawarsa, meskipun dalam UU Nomor 10 Tahun 1998 telah dipakai istilah pembiayaan berdasarkan prinsip Syariah. Setelah UUPbS disahkan dan kemudian disusul dengan diterbitkannya PBI Nomor 11/23/PBI/2009 tentang Bank Pembiayaan Rakyat Syariah (BPRS), maka istilah pembiayaan resmi dipakai menggantikan istilah perkreditan.

[20] Pasal 6 PP Nomor 72 Tahun 1992 tentang Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil (PP BBH). Ayat (1) pasal tersebut menyatakan: Bank Umum atau Bank Perkreditan Rakyat yang kegiatan usahanya semata-mata berdasarkan prinsip bagi hasil, tidak diperkenankan melakukan kegiatan usaha yang tidak berdasarkan prinsip bagi hasil. Sedang ayat (2) menyatakan: Bank Umum atau Bank Perkreditan Rakyat yang kegiatan usahanya tidak berdasarkan prinsip bagi hasil tidak diperkenankan melakukan kegiatan usaha yang berdasarkan prinsip bagi hasil. Bandingkan dengan Muslimin H. Kara, Bank Syariah di

bank umum atau bank perkreditan rakyat. Namun demikian, selama periode ini prinsip Syariah belum menjadi prinsip dalam menjalankan kegiatan usaha bank, melainkan sebatas jenis kelembagaan suatu bank tertentu.[21]

Selama lebih dari enam tahun bank Syariah beroperasi, kecuali UUP 1992 dan PP BBH, praktis tidak ada peraturan perundang-undangan lainnya yang mendukung keberadaannya. Ketiadaan perangkat hukum pendukung ini memaksa perbankan Syariah menyesuaikan produk-produknya dengan hukum perbankan non Syariah yang nota bene berbasis bunga. Akibatnya ciri-ciri Syariah yang seharusnya melekat pada perbankan Syariah menjadi tersamar dan bank Syariah di Indonesia tampil seperti layaknya bank non Syariah.[22]

Dengan disahkannya UUP 1998 dan Bank Indonesia tampil sebagai regulator tunggal menggantikan pemerintah, maka kepastian pemenuhan prinsip Syariah yang diintrodusir oleh PP BBH direvisi seiring dengan dicabutnya PP tersebut.[23] Berdasarkan Pasal 6 poin m dan penjelasannya, bank umum yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional dapat juga melakukan kegiatan usaha berdasarkan prinsip Syariah, namun dilakukan oleh kantor cabang khusus yang semata-mata melaksanakan kegiatan usaha berdasarkan prinsip Syariah saja. Artinya, suatu cabang bank konvensional tidak boleh melaksanakan secara berbarengan kegiatan usaha perbankan konvensional dan kegiatan usaha

---

Indonesia, Analisis Kebijakan Pemerintah Indonesia terhadap Perbankan Syariah (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm. 191-194.

[21] Gemala Dewi, Aspek-aspek Hukum dalam Perbankan dan Perasuransian Syariah di Indonesia, edisi revisi, cetakan ke-3 (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2006), hlm. 173.

[22] Zainul Arifin, Op cit., hlm. 8.

[23] Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1999 tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 1992 tentang Bank Umum Sebagaimana Telah Beberapa Kali Diubah Terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 1998, Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 1992 tentang Bank Perkreditan Rakyat, dan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 1992 tentang Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil.

perbankan berdasarkan prinsip Syariah. Sedangkan bank umum yang melakukan kegiatan berdasarkan prinsip Syariah tidak dibenarkan sama sekali untuk melakukan kegiatan usaha secara konvensional, sekalipun itu dilakukan dengan cara membuka suatu kantor cabang yang khusus melakukan kegiatan usaha secara konvensional. Sementara itu terhadap bank perkreditan rakyat, UUP 1998 tidak memberikan peluang sama sekali untuk melakukan usaha perbankan konvensional dan kegiatan usaha perbankan berdasarkan prinsip Syariah secara berbarengan dengan cara apapun. Hal demikian diatur lebih lanjut dalam SK Direksi BI Nomor 32/33/KEP/DIR tanggal 12 Mei 1999 tentang Bank Umum, SK Direksi BI Nomor 32/34/KEP/DIR tanggal 12 Mei 1999 tentang Bank Umum Berdasarkan Prinsip Syariah, dan SK Direksi BI Nomor 32/36/KEP/DIR tanggal 12 Mei 1999 tentang Bank Perkreditan Rakyat Berdasarkan Prinsip Syariah.

Adanya peluang double windows bagi bank umum konvensional menyisakan masalah tersendiri dari sisi kepastian pemenuhan prinsip Syariah. Masalah ini menambah banyak masalah-masalah[24] yang dihadapi oleh bank-bank Syariah antara lain terbatasnya sumber daya manusia yang menguasai prinsip Syariah, penerapan prinsip Syariah yang tidak konsisten oleh pihak-pihak tertentu,[25] belum nyambungnya secara penuh operasional perbankan Syariah dengan sistem perbankan yang ada, dan lain-lain.

Belum nyambungnya secara penuh sub sistem perbankan Syariah dengan sistem perbankan secara keseluruhan akibat karakter dari produk-produknya yang ”aneh” memaksa BI selaku regulator untuk membuat langkah-langkah, antara lain

---

[24] Wirdyaningsih, (Ed.), Bank dan Asuransi Islam di Indonesia (Jakarta: Prenada Media Bekerjasama dengan Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hlm. 207-208; dan Anonim, "Masalah Besar Bank Syari'ah," dalam http://www.opensubscriber.com/message/ekonomi-syariah@yahoogro-ups.com/3417105.html diakses pada Rabu, 22 September 2010.

[25] Adiwarman A. Karim, Ekonomi Islam, Suatu Kajian Kontemporer (Jakarta: Gema Insani, 2001), hlm. 90-91.

menyamakan pemahaman terhadap seluruh kegiatan usaha dan operasional perbankan Syariah,[26] mengidentifikasi produk bank Syariah dan unit usaha Syariah,[27] dan pembentukan Komite Perbankan Syariah.[28]

Pada sisi yang lain, disahkannya UUP 1998 juga membawa warna lain bagi perkembangan hukum perbankan di Indonesia. Jika sebelumnya regulator di bidang perbankan adalah Pemerintah (baca: Menteri Keuangan), maka sejak berlakunya UUP 1998 Bank Indonesia tampil menggantikan pemerintah sebagai regulator.[29] Regulasi perbankan pun tidak lagi dalam bentuk Peraturan Pemerintah ataupun Peraturan Menteri Keuangan, melainkan Surat Keputusan Direksi (1998-1999) dan Peraturan Bank Indonesia/PBI (1999-sekarang). Dengan demikian BI pun melakukan fungsi pengaturan sekaligus pengawasan terhadap perbankan di Indonesia. Di bawah BI perkembangan perbankan Syariah jauh lebih cepat, baik dari segi kegiatan usaha, kelembagaan maupun kinerja. Perkembangan hukum perbankan Syariah mengalami kulminasinya dengan disahkannya UUPbS

---

[26] Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/16/PBI/2008 tentang Perubahan atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 9/19/PBI/2007 tentang Pelaksanaan Prinsip Syariah dalam Kegiatan Penghimpunan Dana dan Penyaluran Dana serta Pelayanan Jasa Bank Syariah.

[27] Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/17/PBI/2008 tentang Produk Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah.

[28] Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/32/PBI/2008 tentang Komite Perbankan Syariah.

[29] Tampilnya Bank Indonesia sebagai regulator antara lain sebagaimana tersurat dalam Pasal 13 poin c, Pasal 18, Pasal 19 dan Pasal 22. Namun Bank Indonesia bukan merupakan regulator tunggal, sebab dalam hal-hal tertentu, misalnya, yang terkait dengan program peningkatan taraf hidup rakyat banyak melalui pemberdayaan koperasi, usaha kecil dan menengah (Pasal 12) dan mengenai tata cara pembelian agunan dan pencairannya (Pasal 12A) Pemerintah masih berwenang membuat regulasi. Beberapa kewenangan lain yang sebelumnya ada pada pemerintah (Menteri Keuangan) juga beralih pada Bank Indonesia, misalnya masalah perizinan (pemberian dan pencabutannya) dan wewenang meminta penetapan pengadilan untuk melikuidasi bank. Lihat Pasal 16, 18, 19, 20, 28 dan 37.

pada 16 Juli 2008 yang selanjutnya segera disusul dengan berbagai peraturan Bank Indonesia guna menyesuaikan segala sesuatunya dengan kehendak undang-undang tersebut.

Di bawah BI regulasi di bidang perbankan nasional pada umumnya dan perbankan Syariah pada khususnya jauh lebih dinamis daripada ketika regulasi diperankan oleh Pemerintah. Kecuali dari segi intensitas peraturan perundang-undangan yang dihasilkan, peran BI selaku regulator juga nampak jelas berbeda dalam hal kualitas regulasi yang dihasilkan. Bila regulasi perbankan sebelumnya lebih diwarnai oleh kekuatan dan kemauan politik tertentu, maka di bawah BI regulasi perbankan benar-benar berorientasi pada terlaksananya prinsip kehati-hatian demi tercapainya sistem perbankan yang sehat.[30] Bila regulasi pemerintah menempatkan perbankan Syariah sebagai sub/bagian dari perbankan nasional yang nota bene perbankan non Syariah, maka regulasi di bawah BI, terutama pasca berlakunya UUPbS, berorientasi pada terciptanya dual banking system, di mana baik perbankan Syariah maupun perbankan non Syariah diakui secara sejajar sebagai unsur-unsur pembentuk perbankan nasional.[31]

Apabila dipahami bahwa hukum perbankan adalah segala peraturan perundang-undangan yang mengatur segala hal yang menyangkut tentang bank, baik kelembagaan, kegiatan usaha, maupun cara dan proses dalam melaksanakan usaha,[32] maka dapat ditarik pemahaman pula bahwa hukum perbankan Syariah adalah segala peraturan perundang-undangan yang

---

[30] Muhamad Djumhana, Op cit., hlm. 131.

[31] Bandingkan dengan Muslimin H. Kara (2005), Op cit., hlm.225-226.

[32] Tan Kamello, "Karakter Hukum Perdata dalam Fungsi Perbankan Melalui Hubungan antara Bank dengan Nasabah," Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Hukum Perdata pada Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan, 2 September 2006, hlm. 6. Bandingkan dengan Dian Ediana Rae, "Arah Perkembangan Hukum Perbankan Syariah," Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan, Volume 6, Nomor 1, April 2008, hlm. 7. Versi elektroniknya dapat diakses pada alamat web berikut: www.bi.go.id/Perkembangan_Hukum_Perbankan _Syariah.pdf

menyangkut bank Syariah dalam segala aspeknya yang meliputi antara lain kelembagaan, kegiatan usaha serta cara dan proses dalam melaksanakan usahanya. Dalam hukum perbankan Syariah terdapat interaksi yang sangat intensif dan kreatif antara hukum dengan agama (Islam). Sebab, dalam kegiatan usahanya perbankan Syariah berusaha menerapkan hukum agama Islam ke dalam sektor perbankan atau bahkan kegiatan komersial modern lainnya.[33]

Perbankan Syariah di Indonesia harus mengikuti tidak saja hukum Islam, tetapi juga semua hukum nasional yang secara langsung atau tidak langsung mengaturnya. Yang demikian karena relevansi hukum Islam lebih terfokus pada aspek kegiatan usaha bank Syariah (produk maupun cara operasionalnya),[34] sedangkan aspek-aspek yang lain merupakan wilayah yang cenderung netral yang secara alamiah bisa diakomodir oleh hukum Islam.

Penerapan hukum Islam dalam kegiatan perbankan/keuangan atau kegiatan ekonomi lainnya dalam dunia modern bukan pekerjaan mudah. Studi tentang hukum perbankan Syariah merupakan studi yang menarik dan sekaligus menantang dilakukan dalam konteks hukum di Indonesia, di mana hukum yang berlaku (hukum positif) berbeda dengan hukum Islam. Indonesia bukan negara Islam dan oleh karenanya pemberlakuan hukum Islam menjadi hukum positif dalam kehidupan sosial kemasyarakatan

---

[33] Dian Ediana Rae, Ibid.

[34] Statemen ini tidak dimaksudkan untuk membatasi relevansi hukum Islam pada aspek kegiatan usaha bank Syariah saja. Sebab, karakteristik kegiatan usaha bank Syariah yang sangat berbeda dengan kegiatan usaha bank non Syariah sulit diterjemahkan dalam praktek apabila tidak dilakukan penyesuaian terhadapnya dengan mempersiapkan sarana dan infrastruktur yang khas. Dengan demikian, relevansi hukum Islam tidak lagi sebatas pada aspek kegiatan usaha bank Syariah saja, namun juga pada aspek kelembagaan dan cara operasionalnya. Ini sejalan dengan kaidah hukum Islam yang menyatakan:

ما لايتم الواجب إلابه فهو واجب أيضا

(sesuatu yang membuat persoalan wajib tidak bisa terpenuhi tanpanya, adalah wajib juga adanya).

tidak dapat dilakukan secara otomatis.[35] Pemberlakuan hukum Islam menjadi hukum nasional/hukum positif, sehingga diterima sebagai bagian peraturan perundang-undangan yang berlaku secara nasional, harus melalui proses positivisasi.

Formulasi hukum perbankan Syariah di Indonesia merupakan problematik. Ia bukan persoalan positivisasi hukum Islam semata, namun lebih dari itu ia merupakan persoalan bagaimana eklektisisme (memilah dan memilih) bisa dilakukan antara hukum Islam dan hukum nasional.[36] Problematika formulasi hukum perbankan Syariah muncul karena banyak hal. Pertama, fiqh muamalah sebagai hukum Islam yang membidangi persoalan ekonomi, tidak identik dengan perbankan Syariah itu sendiri. Fiqh muamalah/hukum ekonomi Islam hanya mengatur hal-hal yang bersifat prinsip-prinsip saja. Sedangkan praktek dan operasional perbankan saat ini sudah sedemikian rumit dan detailnya, sehingga transformasi fiqh mumalah ke hukum perbankan Syariah tidak akan operasional jika tidak diikuti oleh penyiapan sarana

[35] Dalam kaitan ini perlu dikemukakan bahwa keberlakuan hukum Islam secara sosiologis dimungkinkan tanpa harus menjadi hukum positif terlebih dahulu, baik berkaitan dengan dengan kegiatan individual maupun kegiatan non individual. Yang membedakan antara hukum Islam yang berlaku secara sosiologis dengan hukum Islam yang berlaku secara politis (telah menjadi hukum positif/hukum negara) adalah bahwa yang terakhir melibatkan negara dalam penegakannya. Sedangkan yang pertama keberlakuannya semata atas dorongan iman dan sanksinyapun tidak berasal dari luar, melainkan dari dalam diri yang bersangkutan. Konstatasi ini mengecualikan hukum Islam yang berkaitan masalah pidana dan pemidanaan. Yang disebut terakhir ini tidak mungkin diberlakukan, jika tidak dipositifkan terlebih dahulu atau tanpa pengakuan dari hukum nasional.

[36] Istilah eklektisisme dalam disertasi ini diadaptasi dari A. Qodri Azizy. Eklektisisme merupakan pendekatan akademik dalam upaya menuju esensi hukum nasional yang sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia, yang mempunyai tiga jenis bahan baku hukum: yaitu hukum Islam, hukum adat dan hukum modern. Dengan pendekatan eklektik diharapkan hukum nasional yang modern dan sesuai dengan nilai-nilai kepribadian dan nasionalisme bangsa Indonesia. Dalam proses menuju ke arah itu tentu saja terjadi kompetisi antara ketiganya. A. Qodri Azizy, Hukum Nasional, Eklektisisme Hukum Islam dan Hukum Umum, edisi revisi (Jakarta: Teraju, 2004), hlm. 11-13..

prasarana dan infrastruktur yang menunjang.

Kedua, hukum ekonomi Islam atau tepatnya prinsip Syariah yang menjadi dasar operasional bank Syariah adalah fatwa dari Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia (DSN MUI), bukan karya hukum Islam yang telah terkodifikasikan secara detail. Memang prinsip Syariah itu pada akhirnya terkodifikasikan, akan tetapi sebelum sampai ke sana fatwa DSN MUI itu diolah terlebih dahulu oleh Komite Perbankan Syariah yang dibentuk oleh Bank Indonesia. Prinsip Syariah dimaksud baru mendapatkan kekuatan yuridisnya setelah dituangkan dalam bentuk Peraturan Bank Indonesia (PBI) dalam format kodifikasi. Karakteristik hukum Islam yang berbentuk fatwa adalah sifat dinamisnya. Ia mudah menyesuaikan dengan perkembangan zaman sehingga membuatnya senantiasa relevan dan aktual setiap saat. Namun pada sisi yang lain, hukum Islam yang berbentuk fatwa pada dasarnya hanya mengikat pada pencari/peminta fatwa, bukan orang lain.[37] Kecuali itu, transformasi fatwa menjadi PBI yang butuh proses panjang demi terpenuhinya persyaratan yuridis memunculkan persoalannya sendiri. Ialah persoalan hasil akhir dari fatwa tersebut dan persoalan independensi DSN MUI.

Ketiga, hukum ekonomi Islam terutama yang terkait dengan perbankan tidak bisa terakomodir oleh sistem perbankan yang ada yang mendasarkan operasionalnya dengan sistem bunga. Oleh karena itu hukum perbankan Syariah harus diramu dari prinsip-prinsip hukum ekonomi Islam dan hukum nasional yang telah ada, baik hukum perbankan (non Syariah)-nya maupun bidang hukum yang lain. Hukum perbankan Syariah, dengan demikian, tampil sebagai entitas baru dan dalam banyak hal berbeda dari hukum

[37] H. M. Atho Mudzhar, Membaca Gelombang Ijtihad, Antara Tradisi dan Liberasi (Yogyakarta: Titian Ilahi Press, 1998), hal. 91-93; Ali Yafie, Menggagas Fiqh Sosial, cetakan 2 (Bandung: Mizan, 1994), hlm. 89-90, 118-119; dan Ja'far Baehaqi, "Corak Pemikiran Hukum Islam Prof. K.H. Ali Yafie," Skripsi tidak diterbitkan, Fakultas Syariah IAIN Sunan Kalijaga, 1999, hlm. 59-60.

perbankan non Syariah. Jadi, baik dalam praktek maupun dasar hukumnya, perbankan Syariah banyak berbeda dari perbankan non Syariah.

Keempat, hukum perbankan Syariah merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan. Konsekwensinya, ia senantiasa terkait secara sinergis dan harmonis dengan produk-produk peraturan perundang-undangan yang lain, baik yang secara spesifik mengatur perbankan maupun yang mengatur perekonomian secara umum, bahkan dengan sistem hukum nasional yang telah dan akan ada secara keseluruhan. Jika tidak, maka akan terjadi ketimpangan dan disharmoni serta ketidaksingkronan yang akan membuat hukum perbankan Syariah tidak operasional dan a-historis.

BAB II

POLEMIK BUNGA BANK DAN INIASI PERBANKAN SYARIAH

Hukum perbankan syariah merupakan pengaturan teknis operasional perbankan pada satu sisi, dan pengaturan terkait kepastian pemenuhan prinsip hukum Islam di sisi lain. Karena itu pengaturan perbankan syariah tidak bisa dilepaskan dari hukum Islam. Dengan kata lain, hukum perbankan syariah merupakan hasil hubungan dialektika hukum nasional, terutama yang mengatur tentang perbankan pada satu sisi dan hukum Islam, terutama yang mengatur kegiatan ekonomi yang disebut hukum ekonomi Islam (*fiqh mu'amalah*) pada sisi lain. Tanpa keterlibatan hukum Islam, hukum perbankan syariah tidak akan pernah ada. Sebaliknya, hukum perbankan syariah tidak akan terbentuk tanpa hukum nasional. Demikian pula, keberadaan hukum nasional dan hukum Islam tidak serta merta melahirkan hukum perbankan syariah, tanpa ada persentuhan/persinggungan antara keduanya melalui hubungan dialektis.

Dinamika dan perkembangan hukum perbankan syariah di Indonesia dapat dianalisis menjadi empat bagian berdasarkan periodisasinya, yaitu periode inisiasi, periode pembentukan, periode pemantapan, dan periode pengembangan.[1]

---

[1] Para ahli biasanya membagi periodisasi perkembangan hukum perbankan dengan merujuk pada periode munculnya peraturan perundang-undangan terkait yang berpengaruh besar terhadap praktek, operasional dan kinerja perbankan. Sebagai contoh, Gemala Dewi membagi periodisasi perkembangan

Dimaksudkan periode inisiasi adalah periode munculnya ide dan inisiatif akan perlu dan pentingnya hukum perbankan syariah. Sebagai negara hukum yang cenderung kepada tradisi berhukum *civil law system*, munculnya ide dan inisiatif akan perlunya hukum perbankan syariah bersamaan dengan munculnya ide dan inisiatif pendirian bank syariah di Indonesia. Sebab, tidak mungkin bank syariah dibentuk dan mendapatkan izin operasional sebelum ada ketentuan/peraturan tertulis yang mengaturnya. Periode ini berlangsung selama dekade 1980-an hingga awal dekade 1990-an.

Periode pembentukan adalah periode terbentuknya hukum perbankan syariah untuk yang pertama kali, yang berlangsung semenjak disahkannya UU Nomor 7 Tahun 1992 hingga diamandemen dan kemudian disahkan UU Nomor 10 Tahun 1998. Periode ini dicirikan oleh pola pengaturannya yang spekulatif dan terkesan sambil lalu, karena menganggap pengaturan perbankan syariah cukup dengan mensubordinasikannya pada pengaturan terhadap perbankan konvensional. Dengan kata lain, pengaturan pada periode ini menekankan pada sisi legalitas perbankan syariah di Indonesia, setelah sebelumnya dianggap ilegal. Jadi pengaturannya lebih ditujukan kepada pengakuan terhadap perbankan syariah secara hukum an sich, tanpa disertai pengaturan

---

hukum perbankan syariah menjadi tiga, yaitu periode UU Nomor 14 Tahun 1967, periode UU Nomor 7 Tahun 1992, periode UU Nomor 10 Tahun 1998. Gemala Dewi, *Aspek-aspek Hukum dalam Perbankan dan Perasuransian Syariah di Indonesia*, edisi revisi, cetakan ketiga, editor Muhammad Nauval Omar (Jakarta: Kencana, 2006) hlm. 163-177. Hal senada dilakukan oleh Wirdyaningsih. Hanya saja ia menambahkan dua periode diantara periode UU Nomor 14 Tahun 1967 dan periode UU Nomor 7 Tahun 1992, yaitu periode Deregulasi 1 Juni 1983 dan periode Pakto 1988. Wirdyaningsih, et.al, *Bank dan Asuransi Islam di Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2005), hlm. 57-76. Karena periodisasi didasarkan pada peraturan perundang-undangan (baca: UU) yang pernah dan sedang berlaku, perbedaan rentang waktu masing-masing periode tidak bisa dihindari. Pada saat yang sama hal ini menginformasikan betapa pengaruh sistem politik sangat dominan dalam formulasi hukum perbankan syariah.

teknis operasionalnya di lapangan yang memadai.

Periode pemantapan di sini dimaksudkan sebagai periode di mana perbankan syariah telah diakui dan dianggap sejajar dengan perbankan konvensional dalam sebuah sistem perbankan ganda (*dual banking system*). Pemantapan dilakukan dengan meningkatkan kepastian pemenuhan terhadap prinsip hukum Islam, memperluas jenis usahanya, memperbanyak dan menyempurnakan infrastruktur yang dibutuhkan, dan memberikan perhatian lebih besar terhadap perbankan syariah daripada periode sebelumnya. Namun demikian, perkembangan hukum perbankan syariah dalam periode ini masih dicirikan oleh adanya kesan subordinasi, oleh karena pengaturanya masih menyatu dalam UU Nomor 10 Tahun 1998 yang notabene mengatur perbankan konvensional.

Periode pengembangan adalah periode di mana perbankan syariah diberikan kesempatan untuk tumbuh dan berkembang sebagaimana halnya perbankan konvensional, meskipun di sana sini masih memerlukan perbaikan dan penyempurnaan. Periode ini dicirikan oleh pengaturan perbankan syariah secara terpisah dari perbankan konvensional, meskipun keterpisahan itu tidak bersifat mutlak. UU Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah merupakan lex specialis, sedangkan UU Nomor 10 tahun 1998 adalah lex generalisnya. Dengan kata lain, hal-hal umum tentang perbankan diberlakukan baik terhadap perbankan konvensional maupun perbankan syariah. Hal demikian terdapat dalam UU Nomor 10 Tahun 1998 sebagai hukum induk. Begitu pula hal-hal teknis operasional perbankan konvensional terdapat dalam UU tersebut, sedangkan hal-hal teknis operasional perbankan syariah di atur secara khusus dalam UU Nomor 21 Tahun 2008, meskipun secara prinsip telah pula diatur dalam UU Nomor 10 Tahun 1998.

Sebelum masuk pada pembahasan tentang dinamika dan perkembangan hukum perbankan syariah dalam empat periode seperti dimaksud dalam beberapa paragraf di atas, terlebih dahulu perlu dikemukakan uraian tentang bunga bank dan polemik

hukumnya di kalangan umat Islam. Sub bahasan ini ini penting untuk menunjukkan bahwa dialektika hukum Islam dan hukum nasional merupakan kelanjutan atau setidaknya bermula dari adanya polemik sebagaimana dimaksud. Atas pertimbangan kedekatan dan keterkaitan substansinya, perkembangan dialektika hukum Islam dan hukum nasional periode inisiasi akan dipaparkan dalam bab ini.

A. Polemik Bunga Bank

Perbankan merupakan praktek ekonomi dan keuangan yang awalnya asing bagi masyarakat Indonesia. Ia diperkenalkan oleh bangsa Belanda pada abad 18 dan 19 dengan didirikannya Bank Van Leening tahun 1746, Nederlandsche Handel Maatschapij tahun 1824, De Javasche Bank tahun 1828, Escomptobank tahun 1857 dan Nederlandsche Indische Handelsbank tahun 1864. Oleh pemerintah kolonial, De Javasche Bank ditunjuk sebagai bank sirkulasi.[2]

Berdirinya bank-bank Belanda tersebut kemudian diikuti oleh bank-bank asing lain maupun bank-bank lokal. Bank-bank asing antara lain The Chartered Bank of India, Australia and China tahun 1859, Mitsui Bank tahun 1864, Hongkong and Shanghai Banking Corporation tahun 1884, Bank of China tahun 1915, dan Yokohama Specie Bank tahun 1919. Sedangkan bank-bank lokal antara lain Bank Vereeniging Oey Tiong Ham di Semarang tahun 1906, Chung Hwa Shangieh Maatschapij di Medan tahun 1913, Batavia Bank tahun 1918 di Jakarta, Spaarbank atau Bank Tabungan di berbagai kota, dan Bank Nasional Indonesia tahun 1928 di Surabaya.[3]

Kemunculan bank-bank yang operasionalnya berbasis pada

---

[2] "Sejarah Bank Indonesia: Perbankan Periode 1953-1959," dalam *Unit Khusus Museum Bank Indonesia: Sejarah Bank Indonesia*, diakses dari http://www.bi.go.id tanggal 25 Nopember 2008.

[3] *Loc cit.*

sistem bunga tersebut menandai lahirnya perekonomian modern[4] di Indonesia yang antara lain dicirikan oleh pengaturan sistem keuangan yang berkaitan dengan mekanisme penentuan volume uang yang beredar dan perekonomian yang tidak lagi terpisah dari perekonomian dunia. Di sini muncul paham merkantialisme dan paham liberalisme ekonomi. Dalam konteks ini pula muncul regulasi-regulasi perbankan oleh karena praktik perbankan memiliki pengaruh yang sangat besar terhadap volume uang.[5]

Bagi bangsa Indonesia yang mayoritas beragama Islam, praktik perbankan konvensional yang identik dengan pinjam meminjam (utang piutang) dengan tambahan/bunga merupakan sesuatu yang baru. Perekonomian modern yang diperkenalkan bangsa Barat dengan perbankan sebagai infrastrukturnya harus diterima oleh bangsa Indonesia yang saat itu berada dalam masa penjajahan Belanda. Namun, persinggungan bangsa Indonesia dengan praktik perbankan boleh dibilang tidak bersifat frontal, mengingat kenyataan bahwa hanya negara dan pemerintah yang berkepentingan pada sistem perbankan, sedangkan negara dan pemerintah waktu itu berada di tangan bangsa Belanda. Adapun penduduk pribumi yang sebagian besar adalah petani jarang bersentuhan dengan dunia perbankan.

Dalam kerangka pluralisme hukum, hukum ekonomi Islam tumbuh dan hidup di tengah masyaraka, di samping hukum pemerintah kolonial yang mengatur perbankan kala itu. Bagi bangsa Indonesia yang beragama Islam, yang kala itu berada di luar sistem pemerintahan dan negara, praktik utang piutang dan pinjam meminjam merupakan bagian dari sistem sosial yang

---

[4] Perekonomian modern di Indonesia dibentuk di Jawa selama abad ke-19 dengan perkembangan ekonomi perkebunan di bawah Sistem Tanam Paksa. H.W. Dick, “Munculnya Ekonomi Nasional, 1808-1990-an,” dalam J. Thomas Lindblad (ed.), *Fondasi Historis Ekonomi Indonesia*, penerjemah S. Nawianto (Yogyakarta: Pusat Studi Sosial Asia Tenggara UGM dan Pustaka Pelajar, 2002), hlm. 30.

[5] Totok Budisantoso dan Sigit Triandaru, *Bank dan Lembaga Keuangan Lain*, Edisi 2 (Jakarta: Salemba Empat, 2006), hlm. 4-5.

berbasis pada peniadaan tambahan/ bunga. Atas dasar dorongan kebutuhan yang mendesak di satu sisi, dan dorongan rasa tolong menolong pada sisi yang lain, kedua belah pihak melibatkan diri dalam praktik utang piutang dan pinjam meminjam yang mengacu pada ajaran agama Islam.

Utang piutang dan pinjam meminjam dalam hukum Islam dikenal dengan istilah *qardl*, dan *'ariyah*. *Qardl* adalah menyerahkan/memberikan sesuatu pada orang lain untuk dimiliki dengan syarat pengembalian sesuatu yang lain yang sama nilainya.[6] Obyek dari *qardl* ini adalah benda apa pun, baik yang ada padanannya maupun yang tidak ada padanannya. Apabila obyek utang piutang adalah benda yang ada padanannya maka pengembaliannya adalah benda padanannya yang senilai. Apabila obyek utang piutang adalah benda yang tidak ada padanannya, maka pengembaliannya adalah benda sejenis yang senilai. Intinya adalah pengembalian dalam bentuk/jumlah yang sama nilainya dengan benda yang dipinjam.

'Ariyah adalah sesuatu yang dipinjam pakai melalui akad yang mengandung kebolehan memanfaatkannya dan ia berada dalam kondisi utuh pada saat dikembalikan.[7] Dengan kata lain, obyek *'ariyah* adalah benda yang tidak berkurang nilainya akibat pemakaian dan ia dikembalikan dalam keadaan demikian. Jadi, benda yang dipinjam itulah yang kelak dikembalikan. Berbeda dengan *qardl* yang memberikan kebebasan pada peminjam/debitur untuk mengembalikan sesuatu yang dipinjam semula, sesuatu yang sama, atau sesuatu yang senilai, *'ariyah* mengharuskan

---

[6] Baca, misalnya, Syaikh al-Islam Abi Zakariya Yahya al-Anshariy, *Fath al-Wahhab bi Syarh Manhaj al-Thullab*, Juz I (Semarang: Toha Putera, t.t.), hlm. 191; Abu Abd al-Mu'thi Muhammad bin Umar bin Ali Nawani al-Jawi al-Banteniy al-Manawi, *Nihayah al-Zayn fi Irsyad al-Mubtadi`in* (ttp.: Syirkah Nur Asiya, t.t.), hlm. 240; Abd al-Rahman al-Jaziry, *Al-Fiqh 'ala al-Madzahib al-Arba'ah*, Juz III (Istambul: al-Maktabah al-Haqiqah, 1406 H/1986), hlm. 279.

[7] Al-Sayyid Abi Bakar bin al-Sayyid Muhammad Syatha al-Dimyathi, *I'anah al-Thalibin*, Juz III (Semarang: Toha Putera, t.t.), hlm. 127.

peminjam mengembalikan sesuatu yang dipinjamnya dalam keadaan utuh.

Selain *qardl* dan *'ariyah*, utang piutang dan pinjam meminjam juga seringkali terkait dengan istilah *bay'*. *Bay'* atau jual beli adalah tukar menukar sesuatu dengan sesuatu yang lain, di mana sesuatu yang disebut pertama merupakan obyek yang dijual (*mabi'*) dan sesuatu yang disebut belakangan merupakan alat pembayaran (*tsaman*/harga) yang diterima. Memang secara sepintas *bay'* berbeda dengan *qardl* maupun *'ariyah*, karena sama sekali tidak mengandung unsur utang piutang. Namun dalam praktik seringkali *bay'* diidentikan dengan utang piutang, yakni ketika penyerahan barang dan penerimaan pembayaran tidak dilakukan secara bersamaan. *Bay'* yang demikian dinamakan *bay' mu'ajjal*, artinya jual beli yang pembayarannya ditangguhkan. Yang membedakan adalah bahwa apabila dalam praktik *qardl* debitur mempunyai keleluasan untuk mengembalikan/membayar dengan barang yang diutang, barang yang sama, atau barang senilai; dalam praktik *'ariyah* debitur harus mengembalikan barang yang dipinjamnya apapun keadaannya; sedangkan dalam praktik *bay' mu'ajjal* debitur harus mengembalikan/membayar barang/harga yang telah disepakati, apapun bentuknya dan berapapun jumlahnya.

Utang piutang, baik dalam bentuk *qardl*, *'ariyah*, maupun *bay' mu'ajjal* bertujuan kemanusiaan, yaitu saling tolong menolong dan bantu membantu, sebagaimana dimaksud dalam firman Allah SWT sebagai berikut.

وتعاونوا على البر والتقوى ولاتعاونوا على الإثم والعدوان،
واتقوا الله، ان الله شديد العقاب

Artinya: *...dan bertolong menolonglah kamu dalam mengerjakan kebajikan dan takwa, dan jangan tolong menolong dalam berbuat dosa dan pelanggaran. Bertaqwalah kamu pada*

Allah, karena sesungguhnya Allah amat berat siksan-Nya.[8]

Memberikan utang/pinjaman sangat dianjurkan, oleh karena di sana terdapat tolong menolong dan bantu membantu pada orang yang berada dalam kesusahan. Salah satu hadits yang dijadikan dasar kesunnahan memberikan utang/pinjaman adalah hadits Imam Muslim yang artinya, " barang siapa menghilangkan satu kesusahan duniawi saudaranya, maka kelak Allah akan menghilangkan satu kesusahannya di hari Kiamat. Allah akan senantiasa menolong seorang hamba, selagi ia menolong saudaranya".[9]

Menurut hukum Islam, pinjam meminjam yang disertai adanya penambahan pembayaran yang dipersyaratkan pada saat akad dilarang oleh karena termasuk riba. Adanya syarat penambahan pembayaran bertentangan dengan maksud dan tujuan dari pemberian hutang/pinjamannya, yaitu tolong menolong sebagaimana dikemukakan dalam paragraf di atas. Hukum demikian didasarkan pada sebuah hadits yang artinya "setiap utang yang mengharuskan adanya manfaat (tambahan) bagi orang yang mengutangi adalah riba."[10]

Meskipun praktik perbankan konvensional bertentangan

---

[8] Al-Qur'an (5): 2.

[9] Teks aslinya adalah sebagai berikut:

من نفس على أخيه كربة من كرب الدنيا نفس الله عنه كربة من كرب يوم القيامة، والله في عون العبد ما دام العبد في عون أخيه (رواه مسلم).

[10] Teks aslinya adalah sebagai berikut:

كل قرض جر منفعة لمقرض فهو ربا

Hadits ini memang *dla`if* (lemah) dari sisi sanad akan tetapi menjadi kuat berdasarkan isi dan kandunganya. Keharusan menambah jumlah pembayaran berarti telah membatalkan maksud dan tujuan dari pemberian pinjaman itu sendiri, yaitu tolong menolong. Pada sisi yang lain, meskipun lemah sanadnya, Imam al-Ghazali menilai hadits ini shahih dan menganggapnya *marfu'*. Bahkan Imam al-Baihaqi meriwayatkan hadits yang artinya demikian dari sekelompok sahabat. Al-Sayyid Abi Bakar bin al-Sayyid Muhammad Syatha al-Dimyathi, *Op cit.* hlm. 53.

dengan hukum Islam, akan tetapi hampir tidak ada konflik di lapangan. Hal demikian karena masing-masing mempunyai wilayah keberlakuan yang berbeda. Artinya, praktik perbankan dimaksudkan untuk bangsa Belanda dan bangsa asing lain serta pribumi yang secara sukarela mau memanfaatkaannya, sedangkan hukum Islam yang tidak mengenal sistem bunga hanya berlaku bagi bangsa pribumi muslim yang berada di luar sistem pemerintahan kolonial.

Asumsi ini sangat relevan apabila dikaji dari sisi hukum Islam yang waktu itu dibiarkan berlaku bagi orang Islam, baik di tengah masyarakat maupun di dunia peradilan. Dari perspektif pemerintah kolonial, perbankan adalah perangkat perekonomian yang diperlukan bagi upaya menjalankan pemerintahan, terutama di bidang ekonomi. Mereka berkepentingan terhadap perbankan sebagaimana pemerintah induknya di Belanda juga demikian. Mereka tidak peduli, apakah praktik perbankan yang dibawa sesuai atau tidak dengan nilai-nilai yang berkembang dan dianut oleh penduduk setempat, sama tidak pedulinya ketika mereka juga membawa hukum yang ditransformasikan dari nilai-nilai dan latar budaya Barat yang Kristen untuk diterapkan di tengah masyarakat Indonesia yang muslim. Singkat kata, mereka hanya berpikir tentang kepentingan mereka sendiri, tidak yang lain.

Dari perspektif umat Islam, terutama para pemimpin agama, diperkenalkannya sistem perbankan pada awalnya tidak menjadi ancaman yang membahayakan karena bidang keagamaan yang mendapatkan perhatian penuh adalah ibadah ritual dan hukum keluarga. Atas dasar pemikiran itu pula, bidang kewenangan peradilan agama hanya terkait persoalan hukum keluarga, tidak lebih.

Tiadanya konflik yang muncul di lapangan terkait diperkenalkan dan berkembangnya perbankan berbasis bunga hanya diindikasikan dari ketiadaan penolakan atau perlawanan terhadapnya dari umat Islam. Tidak ada catatan dalam sejarah yang secara khusus menginformasikan adanya penolakan atau

perlawanan terhadap keberadaan perbankan berbasis bunga, baik lewat tulisan para tokoh agama maupun aksi massa umat Islam. Ketiadaan ini bisa jadi karena belum berkembangnya budaya tulis di kalangan umat Islam Indonesia pada saat itu, atau perlawanan terhadap bangsa Belanda lebih menampakkan sisi politiknya daripada sisi agamanya. Dengan kata lain, perlawanan-perlawanan anak bangsa terhadap bangsa Belanda sebagai penjajah lebih ditujukan untuk mengusir mereka dari bumi pertiwi ini dari pada sekedar melawan dan menolak praktik perekonomian yang dibawa mereka. Atau penolakan terhadap praktik perbankan berbasis bunga yang diperkenalkan bangsa Belanda telah *include* di dalam penolakan dan perlawanan bersenjata mengusir bangsa penjajah itu dari wilayah Indonesia. Jika ini yang terjadi, maka dapat dikatakan bahwa kegagalan perlawanan bersenjata untuk mengusir mereka berarti pula kegagalan menolak praktik perbankan yang dibawa mereka.

Kegagalan perlawanan bersenjata terhadap bangsa Belanda pada akhirnya menyadarkan para tokoh Indonesia tercerahkan untuk menggantinya dengan perlawanan non fisik. Ialah melalui gerakan sosial dan politik berskala nasional yang mengandalkan strategi dan diplomasi. Dalam konteks ini bermunculan berbagai perkumpulan politik, baik yang berideologi nasionalis sekuler, nasionalis agamis, maupun sosialis komunis yang kesemuanya bertujuan mencapai kemerdekaan Indonesia. Di antara perkumpulan-perkumpulan politik dengan berbagai macam ideologinya, muncul pula perkumpulan sosial keagamaan antara lain adalah Al-Jam'iyat al-Khairiyah (Jamiat Khair) yang berdiri pada 17 Juli 1905 di Jakarta,[11] Al-Irsyad berdiri pada 1913 di Jakarta,[12] Persyarikatan Muhammadiyah (biasa disebut Muhammadiyah) berdiri pada 18 Nopember 1910 di Yogyakarta,[13]

[11]Deliar Noer, *Gerakan Moderen Islam di Indonesia 1900-1942*, cetakan kedelapan (Jakarta: LP3ES, 1996), hlm. 66-73.

[12] *Ibid.*, hlm. 73-80.

[13] *Ibid.*, hlm. 84-95.

Persatuan Islam (Persis) berdiri pada permulaan 1920-an di Bandung,[14] Nahdlatul Ulama (NU) berdiri pada 31 Januari 1926 M, bertepatan dengan 16 Rajab 1344 H di Surabaya,[15] Persatuan Tarbiyah Islamiyah (Perti) berdiri pada 20 Mei 1930 di Bukittinggi, Al-Washliyah di Medan pada 30 Nopember 1930 M/9 Rajab 1349 H, dan Mathlaul Anwar di Banten pada 10 Juli 1916 M/10 Ramadlan 1334.[16]

Sebagai ormas keagamaan terbesar, sejak awal kelahirannya NU telah merespon perkembangan praktik perbankan lewat keputusan Muktamar, Munas atau Kombes terutama yang khusus membahas masalah keagamaan. Hingga awal 1992 setidaknya telah ada delapan fatwa/putusan hukum yang berkaitan dengan praktik perbankan, baik secara langsung maupun tidak langsung.[17] Muktamar kedua di Surabaya yang diselenggarakan pada 9 Oktober 1927 mengintrodusir adanya perbedaan pendapat di kalangan ulama terkait manfaat yang diperoleh oleh pemberi pinjaman.[18] Pendapat pertama mengatakan haram oleh karena

[14] *Ibid.*, hlm. 95-104.

[15] Ahmad Arifi, *Pergulatan Pemikiran Fiqih Tradisi Pola Mazhab*, cetakan kedua (Yogyakarta: Elsaq Press, 2010), hlm. 66.

[16] Dari beberapa perkumpulan sosial keagamaan itu hanya Muhammadiyah dan NU yang paling menonjol dan diperhitungkan, tidak saja karena jumlah pengikutnya yang besar tetapi juga eksistensinya hingga saat ini. Pada awal kelahirannya Muhammadiyah merepresentasikan gerakan Islam modern dan NU –dianggap-- merepresentasikan gerakan Islam tradisional/tradisional. Namun dalam perkembangannya, batasan modern dan tradisonal yang melekat pada keduanya menjadi kabur. NU, misalnya, walau pada mulanya diidentifikasi sebagai tradisional/konservatif, dalam perjalanannya justru sering lebih maju bahkan dalam hal-hal tertentu condong menuju liberal, terutama kaum mudanya yang mengenyam pendidikan Barat atau setidaknya bersinggungan dengan pemikiran bangsa Barat.

[17] A. Aziz Masyhuri (Peny.), *Masalah Keagamaan Hasil Muktamar dan Munas Ulama Nahdlatul Ulama Kesatu-1926 s/d Kedua Puluh Sembilan 1994* (Surabaya: PP. Rabithah Ma'ahidil Islamiyah bekerjasama dengan Dinamika Press, 1997), hlm. 21, 146, 177, 212, 250, 230 dan 368.

[18] Dalam masalah yang tersebut pemberi pinjaman ini adalah penerima gadai yang mengambil hasil sebidang tanah yang digadaikan tanpa syarat pada waktu akad oleh karena telah menjadi kebiasaan, atau syarat itu dikemukakan

termasuk utang yang dipungut manfaatnya (rente). Pendapat kedua mengatakan halal oleh karena tidak ada syarat pada saat akad. Menurut pendapat ini, adat yang berlaku tidak termasuk syarat. Pendapat ketiga mengatakan syubhat atau tidak jelas haram atau halalnya, oleh karena para ahli hukum berselisih pendapat. Pada akhirnya Muktamar memutuskan bahwa yang lebih hati-hati adalah pendapat pertama yang mengharamkan manfaat yang diterima oleh pemberi pinjaman.[19] Sumber hukum yang dikutip adalah *Al-Asybah wa al-Nadhair* dan *I'anah al-Thalibin*.[20]

Keputusan itu dikukuhkan kembali dalam Muktamar NU XII di Malang pada 25 Maret 1937 ketika persoalan menabung atau menitipkan uang di bank berikut bunga yang diterima secara eksplisit dikemukakan. Hanya di sini ditambahkan bahwa menitipkan uang di bank yang dimaksudkan hanya untuk mendapatkan keamanan dihukumi makruh, selagi tidak ada keyakinan bahwa uang itu dipergunakan oleh bank untuk kegiatan yang dilarang oleh agama. Kalau ada keyakinan demikian, maka haram.[21] Sumber hukum yang dijadikan rujukan juga masih tetap, yaitu *Al-Asybah wa al-Nadhair* dan *I'anah al-Thalibin*.

Dua tahun kemudian, tepatnya pada Muktamar NU XIV yang berlangsung tanggal 1 Juli 1939 di Magelang persoalan tentang bunga pinjaman dibahas. Kali ini masalah difokuskan pada pinjaman ke koperasi. Muktamar menetapkan sebagai berikut.

a. Haram, apabila dijanjikan memberi bunga dan janji itu ada dalam akad atau sesudah akad tetapi sebelum realisasi

---

sebelum pelaksanaan akad, atau syarat itu berupa perjanjian tertulis yang tidak lagi dibacakan pada saat akad.

[19] A. Aziz Masyhuri, *Op.cit.,* hlm. 21- 22.

[20] Berikut ini teks yang dikutip sebagai sumber hukum.

فى الأشبه والنظائر فى البحث الثالث ما نصه: ومنها لو عم فى الناس اعتياد اباحة منافع الرهن للمرتهن فهل ينزل منزلة شرطه حتى يفسد الرهن قال الجمهور لا وقال القفال نعم. وفى اعانة الطالبين فى باب القرض ما نصه: وجاز لمقرض نفع يصل له من مقترض كرد الزائد قدرا او صفة والأجود فى الردى (بلا شرط) فى العقد بل يسن ذلك لمقرض الى ان قال : واما القرض بشرط جر نفع لمقرض ففاسد لخبر كل قرض جر منفعة لمقرض فهو ربا (قوله ففاسد) قال ع ش ومعلوم ان محل الفساد حيث وقع الشرط فى صلب العقد، اما لو توافقا على ذلك ولم يقع شرط فى العقد فلا فساد.

[21] *Ibid.*, hlm. 146-147.

pinjaman, oleh karena termasuk pinjaman yang menarik keuntungan.

b. Boleh, apabila tidak diperjanjikan memberi bunga baik secara lisan maupun tulisan.
c. *Syubhat* (tidak jelas keharaman maupun kebolehannya) karena mengakomodir adanya perbedaan pendapat antara yang mengharamkan dan yang membolehkan, yaitu apabila janji memberikan bunga itu dilakukan secara tertulis tanpa dibaca, atau tidak menjanjikan bunga akan tetapi telah menjadi kebiasaan untuk memberikan bunga.[22]

Keputusan kali ini merujuk pada *Fath al-Mu'in*, *Tuhfah al-Muhtaj*, dan *Bughyah al-Mustarsyidin*.

Pada Konferensi Besar (Konbes) NU tanggal 19 Maret 1957 di Surabaya, untuk kelima kalinya persoalan bank dan bunga kembali dimunculkan. Persoalan yang diangkat adalah hukum bank dengan berbagai bentuknya, hukum bunga bank, muamalah dengan bank bagi perusahaan, dan kontrak tertulis dalam perjanjian kredit di bank. Konbes merujuk dan mengukuhkan kembali hasil pembahasan terkait di empat muktamar, yaitu Muktamar NU II di Surabaya, Muktamar NU XII di Malang, Muktamar NU XIV di Magelang, dan Muktamar NU XVII di Madiun. Selanjutnya Konbes menambahkan bahwa tidak dimungkinkannya mengambil kredit/pinjaman dari bank tanpa memberikan bunga tidak termasuk ke dalam kondisi darurat, yang memperbolehkan sesuatu yang sebelumnya dilarang/haram. Dengan merujuk kepada keputusan Muktamar NU XIII tanggal 12 Juli 1938 di Menes, Banten kondisi darurat dibatasi dengan kemungkinan mati/hancur atau setidaknya mendekati demikian.[23] Demikian pula untuk kesekian kalinya NU mengintrodusir tiga faham terkait bank dan bunga bank, yaitu haram, halal, dan *syubhat*. Untuk kehati-hatian, Konbes merekomendasikan faham

---

[22] *Ibid.*, hlm. 177-178.
[23] *Ibid.*, hlm. 157.

haramnya bank dan bunga bank.[24] Kali ini sumber yang dijadikan rujukan adalah *I'anah al-Thalibin* volume III, *Tuhfah al-Muhtaj* volume I, *Bughyah al-Mustarsyidin*, dan *Al-Asybah wa al-Nadhair*.

Apabila NU cenderung kepada pengharaman bunga bank, termasuk di dalamnya biaya administrasi wajib yang ditarik oleh koperasi dengan meyakininya sebagai riba yang diharamkan,[25] maka tidak demikian halnya dengan Persatuan Islam (Persis). Ahmad Hassan (wafat 1958), tokoh dan guru besar Persis memandang bunga bank bukan termasuk riba yang diharamkan.[26] Ia mengemukakan bahwa ayat-ayat al-Qur'an dan Hadits yang mengharamkan riba tidak ada yang menerangkan batasnya, selain ayat 130 surat Ali Imran yang melarang riba berganda. Dengan demikian, kata Hassan, ayat ini *muqayyad* (dibatasi) dan ayat yang lain mutlak. Menurut kaidah ushul fiqh, lanjutnya, apabila dalam satu urusan ada dua keterangan, yang satu mutlak dan yang lain *muqayyad*, maka yang dipakai sebagai ketetapan adalah yang *muqayyad*.

Menurut Hassan, dengan tidak memberikan batasan bukan berarti al-Qur'an dan Hadits lupa atau tidak sempat, tetapi memang sengaja membiarkan dengan maksud memberi kelonggaran kepada umat Islam untuk mengatur urusan keduniawian sesuai zaman, tempat dan keadaan. Penghalalan bunga bank tidak berarti penghalalan riba yang diharamkan Allah. Sebab, riba yang sudah tentu keharamannya adalah riba yang berganda dan yang membawa kepada berganda. Adapun riba yang sedikit dan

---

[24] *Ibid.*, hlm. 212-214.

[25] Bandingkan dengan M.B. Hooker, *Islam Mazhab Indonesia Fatwa-fatwa dan Perubahan Sosial*, penerjemah Iding Rosyidin Hasan, editor Ilham B. Saenong, cetakan kedua (Jakarta: Teraju, 2003), hlm. 275.

[26] A. Hassan, *Riba* (Bangil: Percetakan Persatuan, 1975), hlm. 62; Ahmad Azhar Basyir, *Hukum Islam tentang Riba Utang-Piutang Gadai*, cetakan kedua (Bandung: PT Alma'arif, 1983), hlm. 31; dan Hamzah Ya'qub, *Fiqh al-Mu'amalat Kode Etika Dagang Menurut Islam Pola Pembinaan Hidup dalam Berekonomi*, cetakan ketiga (Bandung: CV Diponegoro, 1999), hlm. 198-200.

yang tidak membawa berganda, seperti bunga bank, adalah boleh. Sifat riba yang tidak haram, demikian Hassan memerinci, adalah sebagai berikut:

a. Tidak berlipat ganda;

b. Tidak membawa kepada berlipat ganda;

c. Tidak mahal, sekiranya orang yang meminjam dapat berusaha dengan uang itu dengan tidak menanggung kerugian;

d. Pinjaman itu hendaklah untuk berdagang, bertani, berusaha, pertukangan dan sebagainya (tidak konsumtif).

Selanjutnya Hassan menandaskan pentingnya mendirikan bank atau koperasi guna mendukung perdagangan dengan syarat-syarat yang tersebut di atas. Jika bank dan koperasi seperti dimaksud sudah banyak, kata Hassan, tentu riba merah (riba penghisap) itu akan berkurang dan orang yang hendak berdagang kecil-kecilan tidak susah mendapatkan modal. Suatu kesalahan jika ada orang yang mampu melakukan itu tapi tinggal diam saja, sementara banyak pemakan riba yang menghisap dengan semaunya. Menghilangkan kejahatan yang besar dengan kejahatan yang kecil, demikian Hassan, itu diperintahkan.

Sampai di sini perbedaan antara NU dan Persis adalah jelas, NU mengharamkan bank dan bunga bank, sedangkan Persis membolehkan. NU bersikap demikian karena memandang bank dengan praktik bunganya merupakan bagian dari adat kebiasaan bangsa Belanda yang notabene kafir dan penjajah. NU dengan jutaan massanya merupakan entitas yang berbeda dan berada di luar sistem yang dibuat dan diperkenalkan bangsa penjajah itu. Karena itu, bagi NU pengharaman bunga bank kecuali dimaksudkan sebagai bentuk perlawanan terhadap bangsa Belanda sebagai penjajah, juga karena secara faktual praktik perbankan berbunga merupakan praktik ekonomi baru yang tidak dikenal dalam kitab-kitab fiqh rujukan mereka. NU meyakini bahwa sebagai penjajah bangsa Belanda tidak akan selamanya di bumi Indonesia. Suatu saat mereka tentu akan meninggalkan negeri

ini bersamaan dengan praktik perbankan berbunga yang mereka bawa. Dengan kata lain, NU menganggap lembaga perbankan merupakan praktek perekonomian dari, oleh dan untuk bangsa Belanda. Oleh karena itu NU bersikap acuh tak acuh terhadap lembaga perbankan dan cenderung hitam putih memandangnya. Hal ini terindikasi dari sikap NU yang membolehkan menabung di bank dengan alasan keamanan, asalkan uang yang ditabungkan itu tidak diyakini dipergunakan untuk kegiatan yang dilarang agama Islam. Sikap itu didasari oleh kenyataan bahwa praktik perbankan berbunga bagi kaum nahdliyin yang berbasis di pedesaan tidak begitu dibutuhkan pada saat itu.

Bagi Persis praktik perbankan merupakan keniscayaan dalam perekonomian. Praktik tersebut tidak bisa dihentikan, melainkan hanya dapat diminimalisir *madlarrat*nya, yaitu dengan berdirinya bank dan koperasi yang memenuhi syarat-syarat tertentu. Agaknya, Persis tidak memerdulikan dari mana dan oleh siapa praktik perbankan berbunga itu dibawa ke Indonesia. Persis juga tidak berpikir akan kemungkinan adanya bank yang beroperasi tanpa bunga.

Respon berbeda yang diberikan oleh kalangan umat Islam terhadap keberadaan bank dan bunga bank itu berlangsung hingga bangsa Belanda benar-benar pergi meninggalkan Indonesia dan bangsa Indonesia memperoleh kemerdekaan. Kecuali dari organisasi keagamaan semacam NU dan Persis, respon terhadap bank dan bunga bank juga datang dari tokoh pergerakan Indonesia, terutama dari kalangan nasionalis religius seperti Muhammad Hatta dan Muhammad Syafruddin Prawiranegara. Muhammad Hatta adalah cendekiawaan muslim yang memperoleh pendidikan tinggi di Belanda dan belakangan merupakan tokoh yang sangat berpengaruh pada saat-saat sebelum dan awal-awal kemerdekaan Republik Indonesia, bahkan sempat menjadi Wakil Presiden. Muhammad Syafruddin Prawiranegara adalah cendekiawaan muslim yang juga berpendidikan tinggi Belanda yang malang melintang dalam pemerintahan Republik Indonesia, antara lain

sebagai Menteri Keuangan, Menteri Kesejahteraan, Menteri Luar Negeri, Gubernur Bank Indonesia, dan bahkan tercatat pernah menjadi pejabat Presiden ketika terjadi situasi darurat akibat agresi militer II Belanda tahun 1949.[27]

Kedua tokoh nasional ini meyakini bahwa bunga bank tidak termasuk riba yang diharamkan. Menurut Hatta, sebagaimana dikutip Abbas,[28] perbedaan antara riba dan bunga adalah bahwa semangat riba menghancurkan, sementara semangat rente/bunga bank adalah produktif. Hatta memandang bunga bank sebagai sesuatu yang positif. Kata Hatta, "siapa yang tak suka kepada kedudukan rente apa juga, lebih baik ia menolak segala kemajuan, menolak adanya bank,"[29]

Apabila Muhammad Hatta mengaitkan ketidakharaman itu dengan konsep kredit produktifnya, maka Syafruddin Prawiranegara berargumen dengan konsep bunga normal. Menurut Syafruddin, baik dari Al-Qur'an maupun Hadis, ataupun menurut rasio dan logika biasa, tidak ada alasan sama sekali untuk mengharamkan bunga yang normal, yang ditentukan terlebih dulu antara yang mengutangkan (kreditur) dengan yang berutang (debitur). Hanya saja, tingginya bunga itu mesti normal, yaitu sesuai dengan yang lazim berlaku di pasar bebas. Sebagaimana juga harga-harga barang biasa ditentukan di pasar bebas sebagai resultante atau hasil permainan antara permintaan dan persediaan, antara *demand* dan *supply*.[30] Baik Hatta maupun Syafruddin meyakini bahwa perbankan merupakan keniscayaan bagi perekonomian dunia modern, sehingga tidak mungkin membayangkan perekonomian dunia modern tanpa keberadaannya.

---

[27] Abdul Aziz Dahlan, et. al, (*editor*), *Ensiklopedi Hukum Islam* (Jakarta: PT Ichtiar Baru Van Hoeve, 1997), hlm. 1415 – 1416.

[28] Anwar Abbas, *Bung Hatta dan Ekonomi Islam Menangkap Makna Maqashid al Syari'ah* (Jakarta: Penerbit buku Kompas, 2010), hlm. 220.

[29]Mohammad Hatta, *Kedudukan Bank dalam Masyarakat: Beberapa Fasal Ekonomi* (Jakarta: Penerbit Djambatan, 1963), hlm. 21.

[30] Sjafruddin Prawiranegara, *Ekonomi dan Keuangan Makna Ekonomi Islam,* Jilid II (Jakarta: Haji Masagung, 1988), hlm. 286.

Benar saja, begitu kemerdekaan Indonesia diproklamirkan dan negara Indonesia resmi berdiri, maka yang pertama diambil sebagai kebijakan terkait perbankan adalah mempertahankan *status quo*. Artinya praktik perbankan yang telah ada semenjak era kolonial dipertahankan, termasuk mempertahankan keberlakuan mata uang Belanda dan Balatentara Nippon sebagai alat pembayaran yang sah. Pemerintah Indonesia menerima dan mengoper begitu saja praktik perbankan berbunga warisan kolonial, tanpa melakukan modifikasi dan perubahan sedikitpun. Kalaupun ada perubahan kebijakan, maka hal itu hanya sebatas pada orientasi dan kepemilikan. Dengan kata lain, praktik perbankan yang ada dipertahankan guna mendukung pembangunan ekonomi disertai kebijakan mendirikan berbagai bank pemerintah, baik dalam bentuk bank baru maupun nasionalisasi dari bank-bank Belanda.

Melalui UU Nomor 2 Prp. Tahun 1946 tanggal 5 Juli 1946 Pemerintah membentuk Bank Negara Indonesia (BNI) sebagai bank sirkulasi. BNI merupakan penjelmaan dari Jajasan Poesat Bank Indonesia (JPBI) yang telah dilebur di dalamnya. Sebelumnya pada 22 Pebruari 1946 Pemerintah telah membentuk Bank Rakyat Indonesia (BRI). Sesuai kesepakatan dalam Konferensi Meja Bundar (KMB) yang diselenggarakan pada 23 Agustus sampai 2 Nopember 1949 di Den Haag, Belanda De Javasche Bank (DJB) ditetapkan sebagai bank sirkulasi menggantikan BNI. Bahkan, berdasarkan KMB pula, selama Indonesia masih berutang kepada Belanda (waktu itu sebesar 4,3 milyar Gulden), maka Indonesia harus bermusayawarah dahulu dengan Belanda jika akan mengubah UU Mata Uang atau UU Bank Sirkulasi.[31] Selanjutnya Pemerintah mendirikan (tepatnya mengaktifkan kembali) Bank Tabungan Pos pada 1950, Bank Industri Negara (BIN) pada 1955, dan Bank Tani dan Nelayan (BTN) pada 1957.

Selain itu Pemerintah juga menasionalisasi bank-bank

---

[31] "DJB Masa Revolusi," dalam *Unit Khusus Museum Bank Indonesia: Sejarah Pra Bank Indonesia*, diakses dari http://www.bi.go.id tanggal 27 Nopember 2008.

Belanda, yaitu Nationale Handels Bank NV menjadi Bank Umum Negara pada 10 Agustus 1959, Escomptobank menjadi Bank Dagang Negara pada 1 April 1960, dan Nederlandsche Handels Maatschappij menjadi Bank Koperasi Tani dan Nelayan (BKTN) pada 29 Nopember 1960, yang pelaksanaan administrasinya dilaksanakan secara terpisah dengan nama BKTN urusan ekspor impor terhitung tanggal 5 Desember 1960. Upaya nasionalisasi bank-bank Belanda itu dilakukan bersamaan dengan nasionalisasi perusahaan-perusahaan Belanda yang lain sebagai implementasi dari UU Nomor 86 Tahun 1958 yang berlaku surut sampai dengan 3 Desember 1957.[32] Sebelum itu Pemerintah untuk pertama kalinya menasionalisasi De Javasche Bank (DJB) pada tahun 1951 berdasarkan UU Nomor 24 Tahun 1951 yang berlaku pada 6 Desember 1951. Dengan disahkannya UU Nomor 11 Tahun 1953 tentang Pokok Bank Indonesia pada 19 Mei 1953 dan diumumkan pada 2 Juni 1953 serta mulai berlaku pada 1 Juli 1953, DJB berganti nama menjadi Bank Indonesia dan bertindak sebagai Bank Sentral di Indonesia. Atas dasar itu tanggal 1 Juli 1953 ditetapkan sebagai hari lahir Bank Indonesia.[33]

Kebijakan-kebijakan yang diambil Pemerintah, baik rezim Orde Lama maupun rezim Orde Baru terkait perbankan pasca pembentukan Bank Indonesia dan nasionalisasi bank-bank Belanda hingga dekade 1980-an sama sekali tidak memperhatikan kemungkinan dibentuk dan beroperasinya bank tanpa bunga. Dalam kurun waktu itu telah disahkan UU Nomor 12 Tahun 1962 tentang Bank Pembangunan Swasta, UU Nomor 13 Tahun 1962 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Bank Pembangunan Daerah, UU Nomor 14 Tahun 1967 tentang Pokok-pokok Perbankan, UU Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral, UU Nomor 17 Tahun

---

[32] "Sejarah Bank Indonesia: Perbankan Periode 1953-1959," dalam *Unit Khusus Museum Bank Indonesia: Sejarah Bank Indonesia*, diakses dari http://www.bi.go.id tanggal 25 Nopember 2008.

[33] "Sejarah Bank Indonesia: Kelembagaan," dalam *Unit Khusus Museum Bank Indonesia: Sejarah Bank Indonesia*, diakses dari http://www.bi.go.id tanggal 4 Juni 2009.

1968 tentang Bank Negara Indonesia 1946, UU Nomor 18 Tahun 1968 tentang Bank Dagang Negara, UU Nomor 19 Tahun 1968 tentang Bank Bumi Daya, UU Nomor 20 Tahun 1968 tentang Bank Tabungan Negara, UU Nomor 21 Tahun 1968 tentang Bank Rakyat Indonesia, dan UU Nomor 22 Tahun 1968 tentang Bank Ekspor Impor Indonesia.[34]

Dalam Pasal 1 huruf c UU Nomor 14/1967, yang notabene UU induk/pokok, kredit dinyatakan sebagai:

> "Penyediaan uang atau tagihan-tagihan yang dapat disamakan dengan itu berdasarkan persetujuan pinjam-meminjam antara bank dan lain pihak dalam hal mana pihak peminjam berkewajiban melunasi utangnya setelah jangka waktu tertentu dengan jumlah bunga yang telah ditetapkan."

Definisi kredit itu menggambarkan dasar operasional bank yang bertumpu pada sistem bunga dalam menjalankan usahanya. Hal demikian karena konsep bunga melekat dalam definisi kredit itu sendiri. Oleh karena itu tidak dimungkinkan didirikan sistem perbankan syariah yang nirbunga. Apalagi pada masa itu tingkat suku bunga tabungan maupun kredit telah ditentukan oleh Pemerintah secara seragam, agar tidak terjadi penentuan bunga yang sewenang-wenang oleh pihak bank pada satu sisi dan

---

[34] Disahkannya beberapa UU yang mengatur dan menjadi landasan operasional bagi bank-bank pemerintah tersebut merupakan titik balik dari kebijakan Bank Tunggal sesuai dengan Penetapan Presiden (Pnp) Nomor 17 Tahun 1965 tanggal 27 Juli 1965. Pnp pembentukan Bank Tunggal itu dilaksanakan melalui Surat Keputusan Menteri Urusan Bank Sentral Nomor 65/UBS/65 tanggal 30 Juli 1965 dan mulai berlaku pada 17 Agustus 1965. Kebijakan Bank Tunggal melebur semua bank pemerintah, termasuk Bank Indonesia menjadi satu bank saja dengan nama Bank Negara Indonesia yang menjalankan aktivitas bank sirkulasi, bank sentral dan sekaligus bank umum. "Sejarah Bank Indonesia: Perbankan Periode 1959-1966" dalam *Unit Khusus Museum Bank Indonesia: Sejarah Bank Indonesia*, diakses dari http://www.bi.go.id tanggal 25 Nopember 2008.

menjaga stabilitas keuangan negara pada sisi yang lain.[35]

Masih berlangsungnya praktik perbankan berbasis bunga sebagai satu-satunya sistem perbankan yang berlaku, direspon dan disikapi oleh NU. Melalui Muktamar NU XXV tanggal 20-25 Desember 1971 di Surabaya ketika persoalan mendepositokan uang ke bank diangkat, NU mengukuhkan kembali hasil keputusan Muktamar, Konbes dan Munas terkait bank dan bunga bank, yaitu pengharaman bunga bank.[36] Hal demikian dilakukan lagi dalam Musyawarah Nasional (Munas) Alim Ulama NU tanggal 15–18 Nopember 1987 di Kesugihan, Cilacap ketika persoalan uang administrasi pinjaman di koperasi simpan pinjam dimunculkan.[37] Dengan demikian, sejak zaman kolonial Belanda hingga zaman kemerdekaan NU tetap konsisten terhadap pengharaman bunga bank.

Apabila NU telah sejak awal kelahirannya merespon praktik perbankan, tidak demikian halnya dengan Muhammadiyah. Muhammadiyah yang berdiri pada 1912 baru merespon praktik perbankan pada 1968 atau 56 tahun kemudian, yaitu lewat Keputusan Muktamar Tarjih tanggal 27-31 Juli 1968 di Sidoarjo.[38] Keputusan Tarjih terkait perbankan tersebut mengintrodusir empat poin sebagai berikut:

a. Riba hukumnya haram berdasarkan *nash sharih* al-Qur'an dan Sunnah;
b. Bank dengan sistem riba hukumnya haram dan bank tanpa riba hukumnya halal;
c. Bunga yang diberikan bank-bank milik pemerintah kepada nasabahnya atau sebaliknya yang selama ini berlaku termasuk perkara *musytabihat*;

---

[35] Wirdyaningsih, *Op.cit.,* hlm. 58-59.

[36] A. Aziz Masyhuri (Peny.), *Op.cit.,* hlm. 250.

[37] *Ibid.*, hlm. 330-332.

[38] "Keputusan Tarjih Sidoarjo," dalam http://www.muhammadiyah.or.id/id/download-fatwa-putusan-wacana-tarjih-44.html. diakses pada 11 Desember 2012.

d. Menyarankan kepada Pengurus Pusat Muhammadiyah untuk mengusahakan terwujudnya konsepsi sistem perekonomian khususnya lembaga perbankan yang sesuai dengan kaidah Islam.

Sebelum sampai kepada keputusan demikian, Muktamar membeberkan argumen sebagai berikut:

a. Bank dalam sistem ekonomi pertukaran mempunyai fungsi vital bagi perekonomian masa sekarang;

b. Bank dalam wujudnya sekarang bukan merupakan lembaga yang lahir dari cita-cita sosial ekonomi Islam;

c. Bunga merupakan sendi dari sistem perbankan yang berlaku selama ini;

d. Umat Islam pada dewasa ini tidak dapat melepaskan diri dari pengaruh perbankan yang secara langsung maupun tidak langsung menguasai perekonomian umat Islam;

e. Nash-nash al-Qur'an dan Sunnah dengan jelas mengharamkan riba;

f. Fungsi bunga bank dalam perekonomian modern sekarang ini bukan hanya menjadi sumber penghasilan bagi bank, melainkan juga berfungsi sebagai alat politik perekonomian negara untuk kesejahteraan umat (stabilitas ekonomi);

g. Adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur besar kecilnya bunga adalah untuk mencegah kemungkinan terjadinya penghisapan pihak yang kuat terhadap pihak yang lemah di samping untuk melindungi berlangsungnya kehidupan bank itu sendiri;

h. Hingga saat ini belum ada konsepsi sistem perekonomian yang disusun dan dilaksanakan sesuai dengan kaidah Islam.

Berdasarkan argumen-argumen tersebut selanjutnya Muktamar mencoba merumuskan hal-hal berikut sebelum akhirnya mengambil keputusan seperti tersebut di atas.

a. *Nash-nash* al-Qur'an dan Sunnah tentang haramnya riba

mengesankan adanya *'illah* terjadinya pengisapan oleh pihak yang kuat terhadap pihak yang lemah;

b. Perbankan merupakan suatu sistem lembaga perekonomian yang belum pernah dialami umat Islam pada masa Rasulullah SAW;

c. Hasil keuntungan bank-bank milik negara pada akhirnya akan kembali untuk kemaslahatan umat;

d. Termasuk atau tidaknya bunga bank ke dalam pengertian riba *syar'i* dirasa belum mencapai bentuk yang meyakinkan.

Secara metodologis, berbeda dengan NU yang lebih mendasarkan pembahasan masalah bunga bank kepada teks-teks kitab fiqh klasik, Muhammadiyah cenderung merujuk langsung pada ayat-ayat al-Qur'an maupun Hadits. Pendapat-pendapat ulama dalam karya tafsir maupun fiqh mereka dirujuk dalam kerangka menganalis dan memahami maksud dan kandungan teks-teks al-Qur'an dan Hadits dimaksud.[39] Ayat-ayat al-Qur'an yang menjadi rujukan antara lain ayat 39 Surah al-Rum, ayat 130 Surah Ali Imran, ayat 278 dan 279 Surah al-Baqarah. Hadits-hadits tentang riba yang menjadi rujukan dibedakan menjadi empat kelompok, yaitu:

a. Hadits-hadits yang melarang makan riba secara umum,

b. Hadits-hadits yang melarang mu'amalah dengan riba dalam bentuk jual beli,

c. Hadits-hadits tentang riba dalam utang piutang,

d. Hadits-hadits yang melarang mu'malah tertentu karena mengandung unsur riba.[40]

Sedangkan para ulama yang dirujuk pendapatnya antara lain

---

[39] Fathurrahman Djamil, *Metode Ijtihad Majlis Tarjih Muhammadiyah* (Jakarta: Logos Publishing House, 1995), hlm. 121-127.

[40] Lebih lanjut tentang hadits-hadits riba dapat dilihat dalam Ahmad Azhar Basyir, *Op.cit.,* hlm. 16-25.

adalah Sayid Sabiq,[41] Muhammad Rasyid Ridla,[42] Muhammad Adib Shalih,[43] Ibnu Hazm,[44] Al-Thabari,[45] Al-Qurthubi,[46] Muhammad ‘Ali al-Shabuni,[47] Ibnu Katsir,[48] Muhammad Sa’id al-‘Asymawi,[49] Wahbah al-Zuhaili,[50] dan ‘Ali Hasballah.[51]

Muhammadiyah berpendapat bahwa hakikat riba yang dilarang adalah riba yang mengarah kepada pemerasan terhadap debitur. Dalam menetapkan hukum bunga bank Muhammadiyah menggunakan qiyas sebagai metodenya. Bagi Muhammadiyah, *‘illat* diharamkannya riba adalah adanya penghisapan atau penganiayaan terhadap debitur. Konsekwensinya, apabila *‘illat* itu ada pada bunga bank, maka bunga bank sama dengan riba dan haram pula hukumnya. Sebaliknya, kalau *‘illat* itu tidak ada pada bunga bank, maka bunga bank bukan riba dan karenanya tidak haram. Agaknya Muhammadiyah ragu terhadap ada atau tidaknya *‘illat* riba pada bunga bank.[52]

---

[41] Sayid Sabiq, *Fiqh al-Sunnah* (Beirut: Dar al-Fikr, 1980), Jilid III, hlm. 178.

[42] Muhammad Rasyid Ridla, *Tafsir al-Manar* (Kairo: Dar al-Manar, 1376 H), Jilid III, hlm. 105; dan *Al-Riba wa al-Mu’amalat fi al-Islam* (Kairo: Dar al-Kulliyyat al-Azhariyyah, 1986), hlm. 100-120.

[43] Muhammad Adib Shalih, *Tafsir al-Nushush fi al-Fiqh al-Islami* (Damaskus: Maktabah al-Jami’ah, 1964), hlm. 208.

[44] Ibnu Hazm, *Al-Muhalla* (ttp.: Idarah Thaba’ah, t.t.), Juz VIII, hlm. 477.

[45] Abu Ja’far Muhammad bin Jarir al-Thabari, *Jami’ al-Bayan fi Tafsir al-Qur’an* (Beirut: Dar al-Ma’rifah, 1972), Juz IV, hlm. 204-205.

[46] Abu Abdillah Muhammad bin Ahmad al-Anshari al-Qurthubi, *Al-Jami’ li Ahkam al-Qur’an* (ttp.: Dar al-Kitab al-‘Arabi, 1967), Juz IV, hlm. 202.

[47] Muhammad ‘Ali al-Shabuni, *Rawa’i al-Bayan Tafsir al-Ahkam min al-Qur’an* (ttp.: Dar al-Fikr, t.t.), Juz I, hlm. 392-393.

[48] Ismail bin Umar bin Katsir al-Qurasyi al-Dimasyqi, *Tasir al-Qur’an al-‘Azhim* (Kairo: Al-Istiqamat, 1956), Juz I, hlm. 404.

[49] Muhammad Sa’id al-‘Asymawi, *Al-Riba wa al-Fa’idat fi al-Qur’an* (Kairo: Sina li al-Nasyar, 1988), hlm. 44-45.

[50] Wahbah al-Zuhaili, *Al-Wasith fi Ushul al-Fiqh* (Damaskus: al-Mathba’ah sl-‘Ilmiyyah, 1969), hlm. 415-432.

[51] ‘Ali Hasballah, *Ushul al-Tasyri’ al-Islami* (Kairo: Dar al-ma’arif, 1964), hlm. 129.

[52] Fathurrahman Djamil, *Op.cit.,* hlm. 125-132.

Dari argumen, pertimbangan dan kemudian keputusan tentang bunga bank di atas, tampak bahwa Muhammadiyah tidak sampai pada keyakinan akan keharaman bunga bank. Hal demikian disebabkan oleh belum adanya konsepsi tentang perekonomian Islam di satu sisi, dan bunga bank memainkan peran yang sangat urgen, tidak saja untuk operasional bank itu sendiri tetapi juga telah menjadi alat kebijakan moneter pada sisi yang lain. Namun demikian, agaknya, Muhammadiyah tidak merasa *enjoy* dengan keputusan itu berikut pertimbanganya, sehingga merasa perlu mengupayakan konsepsi sistem perekonomian khususnya lembaga perbankan yang sesuai dengan kaidah Islam pada masa mendatang. [53] Hingga empat tahun kemudian saran tersebut belum juga mendapatkan respon. Oleh karena itu Muktamar Tarjih di Wiradesa, Pekalongan tahun 1972 antara lain mengamanatkan Pengurus Pusat Muhammadiyah untuk segera memenuhi hal tersebut.[54]

Sikap Muhammadiyah terhadap bunga bank seperti tersebut di atas tidak lepas dari komitmennya untuk menggunakan tolok ukur kemaslahatan yang merupakan tujuan disyari'atkan hukum dalam Islam. Kebutuhan dan kepentingan umat Islam tidak boleh diabaikan. Jika kepentingan itu diabaikan, maka akan berakibat kesulitan bagi umat Islam. Menjaga stabilitas ekonomi umat Islam sama pentingnya dengan menjaga keutuhan agama yang mereka anut. Keduanya termasuk *al-kuliyyat al-khams*, lima kebutuhan esensial yang mesti dipenuhi dan diprioritaskan. Tiga yang lain adalah menjaga keberlangsungan nyawa, menjaga keberlangsungan keturunan, dan menjaga kehormatan diri.

Demikianlah polemik tentang bunga bank berlangsung dalam rentang waktu yang panjang dan tidak kunjung menemukan solusi. Agaknya tiadanya solusi tersebut dikarenakan oleh kebijakan pemerintah yang tidak responsif di satu sisi, dan karenanya

[53] Bandingkan dengan M.B. Hooker, *Op.cit.,* hlm. 277.

[54] *Himpunan Putusan Majelis Tarjih Muhammadiyah*, cetakan ketiga (Yogyakarta: Pimpinan Pusat Muhammadiyah, t.t.), hlm. 370.

pemerintah, baik dalam kapasitas sebagai institusi maupun pribadi yang ada di dalamnya tidak ikut terlibat dalam penyelesaiannya di sisi yang lain. Di sini terbukti kebenaran kaidah yang menyatakan bahwa hukum/putusan pemerintah menghilangkan perselisihan.[55]

B. Inisiasi Perbankan Syariah (Awal Dekade 1980-an s/d 1992)

Setelah sekian lama hanya menjadi bahan kajian teoritis bank syariah untuk pertama kali didirikan di Mesir pada dekade 1960-an dengan nama Mit Ghamr Bank. Bank ini beroperasi sebagai *rural-social bank* atau lembaga keuangan unit desa di Indonesia.[56] Oleh karena itu jangkauan operasinya sangat terbatas. Meskipun Mit Ghamr Bank hanya sebuah bank kecil, sebagai bank syariah pertama di dunia keberadaannya menjadi bagian tidak terpisahkan dari sejarah perkembangan perbankan syariah sepanjang.

Sejarah mencatat bahwa perkembangan perbankan syariah pasca Mit Ghamr Bank adalah berdirinya bank antar bangsa, yaitu Islamic Development Bank (IDB) oleh negara-negara anggota Organisasi Konferensi Islam (OKI) melalui para Menteri Keuangan masing-masing pada 1975. Pendirian IDB ini merupakan tindak lanjut dari Sidang OKI di Karachi, Pakistan pada 1970 di mana untuk pertama kalinya diajukan proposal pendirian dan Sidang OKI di Benghazi, Libya pada 1973. Sebelum disetujui, rancangan pendirian IDB berupa anggaran dasar dan anggaran rumah tangga telah dibahas di Jeddah pada Mei 1974.

Berdirinya IDB segera diikuti oleh berdirinya bank-bank syariah di berbagai negara antara lain Pakistan (1979), Mesir (1978), Siprus (1983), Kuwait (1977), Bahrain (1982), Uni Emirat Arab (1975), Malaysia (1983), Iran (1984), dan Turki 1984). Indonesia tidak segera merespon perkembangan itu, meski ikut

---

[55] Versi asli dari kaidah tersebut adalah *hukmu al-hakim yarfa'u al-khilaf*.

56 Muhammad Syafi'i Antonio, *Bank Syariah Wacana Ulama & Cendekiawan*, (Jakarta: BI dan Tazkia Institute, 1999), hlm. 271-278. Uraian singkat tentang sejarah bank syariah di sini merujuk pada buku ini.

terlibat dalam pendirian IDB dan menjadi salah satu anggotanya.

Awal Abad XIV Hijriyah yang bertepatan dengan awal dekade 1980-an ditengarai sebagai awal kebangkitan Islam di Indonesia khususnya dan dunia muslim pada umumnya.[57] Geliat kebangkitan Islam menyentuh berbagai aspek kehidupan, tak terkecuali dalam aspek ekonomi dan bisnis sebagaimana nampak dari fenomena perkembangan bank-bank syariah di dunia. Di Indonesia respon awal terhadap perkembangan bank syariah dilakukan oleh para aktivis perbankan syariah melalui diskusi dan penerbitan buku. Dawam Rahardjo misalnya menulis buku Perspektif Deklarasi Mekah: Menuju Ekonomi Islam. A.M. Saefuddin menulis buku Ekonomi dan Masyarakat dalam Perspektif Islam.[58]

Sementara itu, pada awal dekade 1980-an sistem pengendalian tingkat suku bunga yang ditempuh pemerintah Indonesia mengalami kesulitan. Bank-bank sangat bergantung kepada tersedianya likuiditas Bank Indonesia. Penentuan dan penyeragaman tingkat bunga oleh pemerintah menyebabkan tiadanya persaingan antar bank. Tabungan menjadi tidak menarik dan alokasi dana tidak efisien. Guna mengatasi masalah tersebut pada 1 Juni 1983 pemerintah mengeluarkan deregulasi di bidang perbankan yang membuka belenggu penetapan tingkat bunga.[59]

Kebijakan deregulasi itu pada satu sisi dimaksudkan untuk memaksimalkan penghimpunan dana masyarakat untuk pembangunan bangsa, namun pada sisi yang lain sungguh merupakan angin segar bagi terwujudnya gagasan perbankan tanpa bunga. Dimungkinkannya tingkat bunga sebesar nol persen berarti dimungkinkan penerapan sistem perbankan syariah melalui perjanjian murni berdasarkan prinsip bagi hasil. Namun

---

57 Diskusi lebih lanjut tentang hal ini diuraikan dalam Bab IV, tepatnya pada sub bahasan sistem budaya.

58 "Perjalanan Perbankan Syariah di Indonesia (1)" diakses dari http://ramadan.detik.com/read/2013/08/17/085540/2332705/1522 tanggal 11 Nopember 2013.

59 Wirdyaningsih, *Op.cit.,* hlm. 59.

kesempatan itu tidak dapat digunakan oleh umat Islam yang memiliki kemampuan modal untuk merealisasikan pendirian bank Islam. Sebab, pemerintah tidak memberikan kebijakan pendirian bank-bank baru.[60] Demikian pula pendirian bank baru dari negara-negara Timur Tengah tidak diperbolehkan, antara lain oleh kebijakan pembatasan bank asing. Agaknya, kebijakan deregulasi itu tidak dimaksudkan untuk memberikan peluang bagi lahir dan berdirinya bank Islam yang nirbunga. Penafsiran dimungkinkannya suku bunga nol juga bersifat sepihak dan subyektif, tanpa melihat ada tidaknya landasan operasional dan infrastruktural yang memadai.

Tidak diperkenankannya pendirian bank baru termasuk bank Islam, sedangkan bank-bank yang ada tidak menganggap sistem bank tanpa bunga sebagai bisnis yang menguntungkan, maka sebagai alternatifnya umat Islam mendirikan lembaga keuangan dengan prinsip syariah dalam bentuk koperasi. Di Bandung berdiri Koperasi Jasa Keahlian Teknosa pada awal dekade 1980-an, di Jakarta berdiri Koperasi Simpan Pinjam Ridlo Gusti pada 25 September 1988, dan disusul berdirinya lembaga serupa di berbagai daerah yang lain di Indonesia.[61]

Pada 1988 pemerintah mengeluarkan Paket Kebijaksanaan Pemerintah Bulan Oktober, dikenal PAKTO 1988, pada 27 Oktober 1988 beserta ketentuan lanjutannya pada 29 Januari 1990. PAKTO 1988 diambil pemerintah untuk menarik dana masyarakat guna pembiayaan pembangunan yang semakin meningkat,

---

[60] Karnaen A. Perwataatmadja, *Membumikan Ekonomi Islam di Indonesia* (Depok: Usaha Kami, 1996), hlm. 142-143.

[61] Muslimin H. Kara, *Bank Syariah di Indonesia Analisis Kebijakan Pemerintah Indonesia Terhadap Perbankan Syariah*, cetakan pertama (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm. 104; dan Wirdyaningsih, *Op.cit.,* hlm. 60. Lebih lanjut tentang profil dan mekanisme operasional Koperasi Jasa Keahlian Teknosa dan Koperasi Simpan Pinjam Ridlo Gusti baca Gemala Dewi, "Perikatan dalam Hukum Islam dan Kegiatan Usaha Lembaga Keuangan di Indonesia," Skripsi Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Indonesia, tahun 1989.

seiring dengan jatuhnya harga minyak di pasar Internasional. Padahal, minyak merupakan komoditas andalan bagi Indonesia dalam membiayai pembangunan. PAKTO 1988 berisi tentang liberalisasi perbankan yang memungkinkan pendirian bank-bank swasta baru, cabang-cabang pembantu bank asing baru, termasuk *joint ventures* bagi perwakilan bank asing yang telah ada dengan bank domestik. Kebijakan itu juga memberikan peluang kepada umat Islam untuk mendirikan bank dengan prinsip-prinsip hukum Islam.

Umat Islam segera merespon kebijakan tersebut, seperti ditunjukkan oleh Andi Rally Siregar, seorang pimpinan Bank Susila Bakti, yang membuka *Islamic Window*. Ia juga merintis kerjasama dengan Islamic Development Bank (IDB) untuk mendirikan Joint Venture Bank (Bank Islam Campuran).[62] Respon serupa terjadi pada bank perkreditan rakyat (BPR). BPR Islam Al-Azhar di Lombok tercatat sebagai BPR Islam pertama yang didirikan. Kemudian disusul oleh BPR Berkah Amal Sejahtera, BPR Dana Mardhatillah, dan BPR Amanah Rabbaniah, ketiganya di Bandung, serta BPR Hareukat di Aceh.[63]

Sebelum itu, lokakarya Ulama tentang Bunga Bank dan Perbankan di Cisarua Bogor tanggal 19-22 Agustus 1990 merekomendasikan kepada Majelis Ulama Indonesia (MUI) untuk mengambil prakarsa dalam pembentukan komisi perbankan bebas bunga, pembentukan badan pelaksana harian pengembangan sumber daya, perintisan baitul mal nasional, dan kerjasama dengan perguruan tinggi dan lembaga-lembaga penelitian dalam rangka penentuan arah kebijakan pengembangan sumber daya umat. Kepada pemerintah lokakarya tersebut merekomendasikan diberikannya keleluasaan dan peluang kepada berbagai pihak untuk mengambil prakarsa mempersiapkan sistem dan produk perbankan bebas bunga dan menghimpun dana wakaf, zakat,

[62] Karnaen A. Perwataatmadja, *Op.cit.*, hlm. 143.
[63] *Ibid.*, hlm. 32.

infak dan shadaqah. Sedangkan kepada umat Islam diserukan agar mengembangkan sikap dan perilaku hemat dan gemar menabung, menggairahkan pengelolaan zakat, infak dan shadaqah, mengefektifkan dan mengefisiensikan pemanfaatan masjid untuk beribadat dan meningkatkan kualitas hidup umat, mengembangkan kesadaran ukhuwah islamiyah dalam tukar menukar informasi dan peningkatan kerjasama proyek-proyek konkrit amal shalih dalam meningkatkan kualitas hidup manusia dan dakwah bilhal.[64]

Hasil lokakarya Ulama di Cisarua dibahas lebih mendalam pada Musyawarah Nasional IV Majelis Ulama Indonesia (MUI) yang berlangsung di Hotel Sahid Jaya, Jakarta pada tanggal 22-25 Agustus 1990. Berdasarkan amanat Munas tersebut dibentuk Tim Perbankan MUI dengan tugas melakukan pendekatan dan konsultasi dengan semua pihak yang terkait guna mendirikan bank syariah di Indonesia.[65] Hasil kerja tim tersebut adalah berdirinya Bank Muamalat Indonesia (BMI) pada 1 Nopember 1991.[66]

Mengikuti tren dan perkembangan gagasan pendirian perbankan Islam, Munas Alim Ulama NU tanggal 21 – 25 Januari 1992 di Bandar Lampung kembali mengangkat persoalan bank dan bunga bank sebagai salah satu bahasannya. Berbeda dengan pembahasan pada Muktamar, Konbes maupun Munas sebelumnya yang hanya terhenti pada ketentuan hukum bank dan bunga bank, pembahasan pada Munas ini mengintrodusir jalan keluar dari persoalan tersebut.[67] Ialah sistem perbankan yang

[64] Zainul Arifin, "Operasional Bank Syari'ah di Indonesia," Makalah disampaikan pada Lokakarya Perbankan Syari'ah bagi Ulama tanggal 26 April 1999 di gedung Bank Indonesia Jakarta.

[65] Adrian Sutedi, *Perbankan Syariah Tinjauan dan Beberapa Segi Hukum* (Bogor: Ghalia Indonesia, 2009), hlm. 8.

[66] Meskipun BMI telah berdiri pada 1 Nopember 1991, namun baru mulai beroperasi pada 1 Mei 1992, atau kurang lebih satu bulan setelah UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan disahkan.

[67] Pelaksanaan Munas Alim Ulama NU ini bersamaan dengan berlangsungnya Rapat Kerja marathon Panitia Khusus (Pansus) Rancangan Undang-Undang (RUU) Bidang Keuangan, yang salah satunya adalah RUU Perbankan.

sesuai dengan hukum Islam (bank tanpa bunga) dengan langkah-langkah sebagai berikut:

a. Sebelum perbankan Islam terwujud, sistem perbankan konvensional yang tengah berlangsung harus segera diperbaiki.;

b. Dalam sistem perbankan Islam perlu diatur pola penghimpunan dana dari masyarakat dan pola penyaluran dana kepada masyarakat sebagai berikut:

    1) Dalam penghimpunan dana bisa dipakai prinsip *al-wadi'ah* atau prinsip *al-mudlarabah*. Prinsip *al-wadi'ah* (simpanan/titipan) bersyarat (*dlaman*) digunakan untuk menerima giro (*current account*) dan tabungan (*saving account*) serta pinjaman dari lembaga keuangan lain yang menganut sistem yang sama. Prinsip *al-mudlarabah* dalam praktiknya mengambil bentuk *investment account* (deposito berjangka), misalnya 3 bulan, 6 bulan, dan sebagainya yang pada garis besarnya dapat dinyatakan dalam (1) *general investment account* (GIA), dan (2) *special investment account* (SIA).

    2) Penyaluran dana diorientasikan pada kegiatan usaha dan

---

Jadi sangat dimungkinkan pembahasan tema/persoalan tersebut dimaksudkan untuk memberikan masukan kepada Pansus DPR. Hanya saja karena pada Munas ini diwarnai oleh mundurnya Prof. KH. Ali Yafie dari jabatan Wakil Rais 'Am dan selanjutnya terpilihnya KH. Ilyas Ruchiyat dan KH. M.A. Sahal Mahfudz sebagai Rais 'Am dan Wakil Rais 'Am, maka justru kedua issu tersebut yang lebih mendominasi. Sehingga putusan Munas yang terkait masalah perbankan, asuransi, dan sistem pengambilan keputusan hukum yang notabene sesuatu yang luar biasa dalam tradisi NU tidak begitu kedengaran. Fenomena itu setidaknya tergambar dari pemberitaan yang diturunkan oleh Tempo yang ditempatkan sebagai laporan utama. Berita yang dimuat berjudul: "Duet Baru Gus Dur"; "NU Boleh Ricuh, Gus Dur Tetap di Atas"; Terpilihnya Jago dari Cipasung"; "Duet Gus Dur dan Ajengan Singaparna"; "Kenapa Saya yang Dipersoalkan"; "Menghalalkan Ijtihad d Bandarlampung"; dan "Bukan Cuma Halal-Haram." Lebih lanjut baca *Tempo*, No. 49 Tahun XXI, edisi1 Februari 1992, hlm. 21-31.

investasi yang secara garis besar meliputi pembiayaan proyek, pembiayaan perdagangan perkongsian, dan pemberian jasa atas dasar upaya melalui usaha patungan, *profit sharing*, dan sebagainya. Adapun akad yang dipergunakan antara lain *mudlarabah muqaradlah*, *musyarakah syirkah*, *murabahah*, pemberian kredit dengan *service change* (bukan bunga), *ijarah*, *bai' al-dain* termasuk di dalamnya *bai' al-salam*, *al-qardl al-hasan* (pinjaman kredit tanpa bunga, tanpa *service change*), dan *bai' bi al-tsaman ajil*.

c. Untuk *aqriten participation* bank dapat membuka LC (*letter of credit*) dan pengeluaran surat jaminan dengan kegiatan dasar antara lain *wakalah*, *musyarakah*, *murabahah*, *ijarah*, sewa beli, *bai' al-salam*, *al-bai' ajil*, *kafalah* (garansi bank), dan *working capital financing* (pembiayaan modal kerja) melalui *purchase order* dengan menggunakan prinsip *murabahah*.

d. Untuk jasa-jasa perbankan lainnya, seperti pengiriman dan transfer uang, jual beli valuta asing, dan lain-lain dilaksanakan dengan prinsip tanpa bunga.[68]

Keputusan Munas NU tersebut terbilang spektakuler secara internal dan merupakan dukungan/pembelaan bagi pendirian sistem perbankan Islam.[69] Dikatakan spektakuler karena sebelum itu, seperti telah dikemukakan terdahulu, NU bersikap apatis terhadap praktik perbankan konvensional dan cenderung bersikap hitam putih. Namun dengan keputusannya ini NU menunjukkan sikap optimisnya terhadap perbankan Islam sebagai pengejawantahan fiqh mu'amalah yang selama ini dipedomani. Dikatakan pembelaan terhadap pendirian sistem perbankan Islam

[68] A. Aziz Masyhuri, *Op.cit.*, hlm. 368-370.

[69] Istilah pembelaan diperkenalkan oleh Hooker. M.B. Hooker, *Op.cit.*, hlm. 277.

oleh karena pada saat itu RUU Perbankan tengah dibahas di DPR RI.

Baik NU maupun Muhammadiyah sesuai dengan pendapat hukumnya tentang bunga bank yang "mendua" antara haram dan halal –secara eksplisit maupun implisit– tidak berusaha mengupayakan berdirinya bank syariah. Padahal keduanya merupakan organisasi masyarakat keagamaan terbesar di Indonesia dengan jamaah (umat) yang mencapai puluhan juta jiwa. Alih-alih mendirikan bank syariah, NU di bawah KH. Abdurrahman Wahid pada awal 1990-an justru bekerjasama dengan Edward Soeryajaya membentuk BPR NUSUMA yang notabene bank konvensional. Targetnya adalah berdirinya BPR NUSUMA di setiap kecamatan pada 2000. Meskipun proyek itu gagal, antara lain sebagai akibat dilikuidasinya Bank Summa milik Edward pada 1992,[70] reaksi di internal NU sangat keras, antara lain dikemukakan oleh KH. Misbach Mustofa. Reaksi penolakan beliau dituangkan dalam sebuah buku yang dikemas dalam bentuk tanya jawab.[71]

Muhammadiyah yang selama pemerintahan Orde Baru menikmati hubungan baik dengan pemerintah, juga tidak secara serius menindaklanjuti amanat Muktamar Tarjih di Wiradesa 1972. Dalam kerangka pemikiran yang ragu akan keharaman bunga bank Muhammadiyah tidak pernah menginisiasi pendirian bank syariah, setidaknya selama periode tersebut.[72]

---

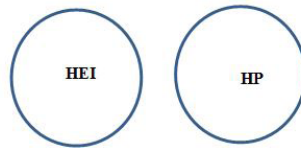
[70] J. Soedradjad Djiwandono, *Mengelola Bank Indonesia dalam Masa Krisis* (Jakarta: Pustaka LP3ES, 2001), hlm. 16.

[71] K.H. Misbach Mustofa, *BPR NU dalam Tinjauan Al Qur'an Sebuah Tanggapan dalam Tanya Jawab*, (Bangilan-Tuban: tnp., 1990), hlm. 3-4.

[72] Pada 2004-2005 Muhammadiyah pernah memiliki Bank Persyarikatan Indonesia (BPI) yang semula bernama Bank Swansarindo Internasional (berdiri 1990). Sayang keberadaan BPI tidak diketahui secara jelas oleh sebagian besar unsur Muhammadiyah, terutama yang ada di daerah. Oleh karena itu ketika BPI mengalami masalah permodalan dan kualitas aktiva produktif, sehingga membutuhkan tambahan modal sedikitnya Rp 100 milyar, maka kalangan Muhammadiyah di daerah enggan dan bahkan menolak menyetorkan dana untuk penambahan modal. Setelah sempat selama tiga bulan masuk unit

Ragaan 1

Posisi Hukum Ekonomi Islam dan Hukum Perbankan

Periode Inisiasi

Keterangan:

Terpisahnya hukum ekonomi Islam dan hukum perbankan menunjukkan bahwa interaksi antara keduanya belum membawa perubahan/dampak diakomodasinya hukum ekonomi Islam dalam hukum nasional.

---

pengawasan Bank Indonesia, pada Maret 2005 BPI mendapatkan tambahan modal dari sebuah konsorsium yang beranggotakan antara lain Bank Bukopin. BPI pun terselamatkan dan kini berganti nama menjadi Bank Syariah Bukopin. "Bank Syariah Bukopin," diakses dari http://id.wikipedia.org/wiki/Bank_Syariah_Bukopin tanggal 24 September 2013; "Warga Muhammadiyah di daerah tolak Tanam Modal Buat Bank persyarikatan," diakses dari http://www.tempo.co/read/news/2004/12/12/26/05653740/Warga-Muhammadiyah-di-Daerah-Tolak-Tanam-Modal-Buat-Bank-Persyarikatan tanggal 24 September 2013; "Dapat Suntikan Rp 330 M Bank Persyarikatan Selamat," diakses dari http://finance.detik.com/read/2005/03/14/152008/316661/5/bank-persyarikatan-selamat tanggal 24 September 2013.

BAB III

PERIODE PEMBENTUKAN (1992 – 1998)

Sebagaimana umum dipahami, hukum selalu tertinggal oleh --dan mengikuti-- perubahan sosial.[1] Artinya perubahan hukum merupakan keniscayaan ketika telah terjadi perubahan dalam masyarakat. Atau hukum muncul mengikuti kemunculan masyarakat, baik kemunculan dalam arti yang sesungguhnya maupun kemunculan kembali pasca terjadinya perubahan. Hukum yang demikian dicirikan sebagai hukum yang berorientasi pada ketertiban di satu sisi dan hukum yang muncul sebagai perwujudan kehendak masyarakat di sisi yang lain. Di samping hukum yang demikian dikenal hukum yang dicirikan

[1] Tentang hubungan hukum dengan perubahan sosial baca Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum*, editor Ufran (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), hlm. 17-43; Satjipto Rahardjo, *Membangun dan Merombak Hukum Indonesia Sebuah Pendekatan Lintas disiplin*, cetakan pertama (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), hlm. 8-9; Satjipto Rahardjo "Pembangunan Hukum Nasional dan Perubahan Sosial," dalam Artidjo Alkostar (ed.), *Identitas Hukum Nasional*, cetakan I (Yogyakarta: Fakultas Hukum UII, 1997), hlm. 166-183; Satjipto Rahardjo, "Hukum dalam Perspektif Sejarah dan Perubahan Sosial,' dalam Artidjo Alkostar dan M. Sholeh Amin (eds.), *Pembangunan Hukum dalam Perspektif Politik Hukum*, edisi 1, cetakan 1 (Jakarta: Rajawali, 1986), hlm. 27-38; dan Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, cetakan kelima (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 189.

sebagai pengubah masyarakat. Jadi bukan hukum yang mengikuti perubahan masyarakat, tetapi justru hukum yang menjadi (atau dijadikan alat) pengubah masyarakat. Hukum tipe ini dikenal dengan *law as tool of social engineering*.[2]

Hukum perbankan syariah agaknya lebih mendekati hukum tipe pertama.[3] Ia tidak muncul begitu saja dan kemudian menghendaki segala sesuatu yang ada di sekelilingnya menyesuaikan dengan kemauannya. Hukum perbankan syariah muncul sebagai respon atas perkembangan masyarakat yang tidak mungkin didiamkan, baik perkembangan yang terjadi di dunia internasional maupun di dalam wilayah Indonesia.

Hukum perbankan syariah lahir karena tuntutan keadaan dengan muncul dan berkembanganya praktek perbankan non konvensional yang operasionalnya didasarkan pada hukum Islam. Perbankan yang demikian merupakan fenomena baru yang terjadi pada paruh kedua abad XX.[4] Beberapa eksperimen awal berlangsung di Malaysia tahun 1940-an, di Pakistan pada akhir 1950-an dan di Mesir melalui Mit Ghamr Savings Banks tahun 1963 dan Nasser sosial bank tahun 1971.[5] Di Indonesia,

---

[2] Istilah lain yang semakna adalah *legal engineering*, *legislative forward planning*, *social engineering by law*, ahli hukum sebagai arsitek sosial, dan sebagainya.

[3] Dalam ungkapan yang lain Sutan Remy menyatakan bahwa pembangunan institusi-institusi perekonomian tidak selalu diikuti oleh pembangunan hukum yang menunjang dan mengatur institusi-institusi perekonomian tersebut. Keadaan ini terjadi sebagai akibat tidak dilakukannya secara serentak pembangunan institusi-institusi perekonomian dan pembaharuan hukum. Hal demikian terlihat sangat nyata dari perkembangan yang pesat di bidang perbankan. Sutan Remy Sjahdeini, *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan yang Seimbang bagi Para Pihak dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia* (Jakarta : PT Pustaka Utama Grafiti, 2009), hlm. 1.

[4] Bandingkan dengan praktek perbankan konvensional yang telah muncul sejak zaman pertengahan (500 – 1500) dan berubah menjadi perbankan modern yang mendekati bentuknya yang sekarang ini semenjak zaman merkantialisme (1500 – 1700). Muhammad Djumhana, *Hukum Perbankan di Indonesia*, cetakan keenam (Bandung: PT Citra Aditya bakti, 2006), hlm. 42-44.

[5] Mervin K. Lewis dan Latifa M. Algaoud, *Perbankan Syariah: Prinsip,*

seperti telah dikemukakan di atas, praktek perbankan syariah baru muncul pertama kali pada 19 Agustus 1991 di Bandung dengan berdirinya dua bank perkreditan syariah (BPRS), yaitu PT BPRS Berkah Amal Sejahtera dan PT BPRS Dana Mardhatillah. Masing-masing beroperasi dengan izin Menteri Keuangan Nomor Kep-20/KM.13/1991 dan Nomor Kep.20/KM.13/1991 Berdirinya dua bank syariah itu segera disusul oleh berdirinya BPRS Amanah Rabbaniah di Bandung pada 24 Oktober 1991 dengan izin Menteri Keuangan Nomor Kep-281/KM.13/1991, PT BPRS Hareukat di Aceh pada 10 Nopember 1991, dan bank umum syariah yang pertama, yaitu Bank Muamalat Indonesia (BMI) pada 1 Nopember 1991 dengan izin prinsip Menteri Keuangan Nomor 1223/MK.013/1991 tanggal 5 Nopember 1991, izin usaha Menteri Keuangan Nomor 430/KMK:013/1992 tanggal 24 April 1992 dan mulai beroperasi pada 1 Mei 1992 di Jakarta.[6]

Pada sisi lain munculnya perbankan syariah merupakan respon dari keinginan masyarakat, terutama masyarakat muslim yang tidak terlayani oleh produk-produk perbankan konvensional, yang bertumpu pada sistem bunga. Perbankan syariah menawarkan produk-produk perbankan yang bertumpu pada sistem kerjasama dan bagi hasil. Oleh karena itu pada awal kemunculannya dikenal istilah bank bagi hasil.[7] Sebagai perbankan alternatif, perbankan syariah mengintrodusir prinsip syariah/hukum Islam sebagai dasar operasionalnya.

Praktik dan Prospek (Jakarta: Serambi, 2003), hlm. 15.

[6] Warkum Sumitro, *Asas-Asas Perbankan Islam dan Lembaga-Lembaga Terkait di Indonesia*, cetakan kedua (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1997), hlm. 74 dan 110; Neni Sri Imaniyati, *Aspek-Aspek Hukum BMT* (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2010), hlm. 48; Neni Sri Imaniyati, "Membangun Tatanan Perekonomian Madani Melalui Pembiayaan pada Bank Syariah," dalam *Mimbar*, No. 2, Tahun XVI, April – Juni 2000, hlm. 82.

[7] Istilah bagi hasil diintrodusir oleh Pasal 1 poin 12 dan Pasal 6 huruf m UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan dan kemudian diikuti oleh Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 1992 tentang Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil.

Kenyataan bahwa perbankan syariah dan hukum perbankan syariah merupakan respon atas perkembangan di masyarakat kondisi di lapangan tidak serta mendukung berdirinya bank syariah. Sebagai akibat dianutnya tradisi hukum *civil law* di Indonesia pada satu sisi dan pengaturan perbankan yang sangat massif sebagai akibat fungsi vital sektor ini dalam perekonomian modern pada sisi yang lain, pendirian bank syariah di Indonesia tidak dimungkinkan sebelum diatur dalam peraturan perundang-undangan. Benar saja, seperti telah dikemukakan dalam uraian terdahulu, berdirinya BMI sebagai bank syariah pertama tidak bisa dilakukan –dalam arti mendapatkan ijin prinsip dan ijin operasional sekaligus—sebelum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur.

Hingga tahun 1991, yang berarti 46 tahun setelah kemerdekaan atau dua setengah abad setelah diperkenalkannya praktek perbankan konvensional di Indonesia oleh bangsa Belanda, hukum perbankan syariah belum juga disusun dan disahkan. Tonggak kelahiran hukum perbankan syariah di Indonesia terjadi pada 25 Maret 1992, ketika UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (UUP) disahkan, yang sekaligus mengakhiri berlakunya UU Nomor 14 Tahun 1967.

UUP, sebagaimana secara eksplisit dikemukakan dalam penjelasan umum, disusun dan disahkan dalam konteks (a) penataan struktur kelembagaan perbankan nasional yang lebih lugas, dengan landasan yang lebih luas dan lebih jelas ruang geraknya, (b) pemberian kesempatan pada perbankan untuk memperluas jangkauan pelayanannya di segala penjuru tanah air, baik pelayanan sebagai perbankan umum yang menjangkau semua lapisan masyarakat maupun sebagai perbankan perkreditan rakyat yang pelayanannya diperuntukkan bagi golongan ekonomi lemah/pengusaha kecil, dan (c) memperkuat landasan hukum perbankan yang dibutuhkan bagi terselenggaranya pembinaan dan pengawasan yang mendukung peningkatan kemampuan perbankan dalam menjalankan fungsinya secara sehat, wajar dan

efisien, sekaligus memungkinkannya melakukan penyesuaian terhadap norma-norma perbankan internasional.[8]

UUP mengintrodusir perbankan syariah yang basis operasionalnya tidak berdasarkan sistem bunga, melainkan kerjasama sesuai yang kesepakatan antara pihak bank dan nasabah. Sebagai landasan teknis operasionalnya, UUP ditindaklanjuti dengan disahkannya satu paket kebijakan yang terdiri dari Peraturan Pemerintah (PP) yaitu PP Nomor 70 Tahun 1992 tentang Bank Umum (PPBU), PP Nomor 71 tahun 1992 tentang Bank Perkreditan Rakyat (PPBPR), dan PP Nomor 72 Tahun 1992 tentang Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil (PPBBH).

UUP menyebut bank yang beroperasi dengan sistem non konvensional/nirbunga sebagai bank dengan prinsip bagi hasil (atau secara singkat bank bagi hasil), bukan bank syariah sebagaimana perkembangan selanjutnya. Istilah bank bagi hasil bisa ditemukan dalam Pasal 1 poin 12, Pasal 6 poin m, Pasal 13 poin c UUP. Istilah bagi hasil berarti pola kerjasama bisnis antara dua pihak atau lebih yang mempersyaratkan pembagian hasil/keuntungan yang didapat di antara mereka dengan nisbah/proporsi yang disepakati. Bagi hasil yang dimaksud selanjutnya dijelaskan dalam Pasal 2 ayat (1) PP 72/1992 sebagai bagi hasil berdasarkan syari'at (Islam) dalam melakukan kegiatan usaha.

Bagi hasil dalam hukum Islam mengambil bentuk yang beraneka ragam, tergantung tipe usaha yang dilakukan atau kecenderungan dari para pihak. Apabila modal berasal dari satu pihak, sedangkan pihak yang lain hanya menjalankan bisnis, maka bentuknya adalah *mudlarabah*. Apabila modal berasal dari para pihak, dua pihak atau lebih, maka bentuknya adalah *musyarakah* atau perkongsian.

Dalam kenyataannya, kegiatan usaha bank berdasarkan prinsip bagi hasil tidak hanya berbentuk *mudlarabah* dan *musyarakah*

[8] Bandingkan dengan Neni Sri Imaniyati, "Perkembangan Regulasi Perbankan Syariah di Indonesia: Peluang dan Tantangan," dalam *Jurnal Ilmu Hukum Syiar Madani*, Volume XI, No. 1 Maret 2009.

sebagaimana dimaksud di atas, tetapi juga meliputi kegiatan jual beli dan berbagai kegiatan usaha lain yang telah lazim dilakukan oleh bank berdasarkan prinsip bagi hasil yang telah beroperasi, baik di dalam maupun di luar negeri.[9]

Dengan demikian, penyebutan bank bagi hasil merujuk pada sebagian kegiatan usaha yang dijalankan oleh bank yang bersangkutan, sebagai kegiatan usaha yang dominan. Atau dapat pula dikatakan bahwa penyebutan bank bagi hasil merujuk pada pola kerja yang dipakai oleh bank yang bersangkutan dalam menjalankan bisnisnya. Hubungan bank dengan nasabahnya bukan merupakan hubungan kreditur-debitur, tetapi hubungan *partnership*. Hubungan demikian mensyaratkan kesejajaran antar pihak dalam menjalankan usaha, di mana masing-masing berada dalam posisi yang sama terkait potensi hasil/keuntungan yang ingin dicapai maupun potensi kerugian yang bakal diderita. Artinya, para pihak yang berpartner sama-sama berada dalam posisi yang tidak pasti, apakah akan mendapatkan keuntungan dari hasil usahanya yang dijalankan atau sebaliknya menderita kerugian.

UUP mengatur perbankan syariah, baik yang menyangkut kelembagaan, kegiatan usaha, maupun pengelolaan likuiditas dan instrumen keuangan dengan karakteristik sebagai berikut.

A. Kelembagaan

Aspek kelembagaan perbankan syariah dalam UUP meliputi jenis bank syariah, perizinan, bentuk hukum, kepemilikan,

[9] Sebagai negara dengan pemeluk agama Islam terbesar di dunia dan bahkan sempat memimpin Organisasi Konferensi Islam (OKI), Indonesia termasuk yang belakangan mengintrodusir perbankan syariah. Beberapa negara yang telah mendahului Indonesia dalam hal ini antara lain Pakistan (1979), Mesir (1978), Siprus (1983), Kuwait (1977), Bahrain, Uni Emirat Arab (1975), Malaysia (1983), Iran (1979), dan Turki (1984). Disarikan dari Karnaen A. Perwataatmadja, wawancara pada Kamis, 1 Nopember 2012 di Jakarta; dan Muhammad Syafi'i Antonio, *Bank Syariah Dari Teori Ke Praktik* (Jakarta: Gema Insani Press, 2001), hlm. 22-25.

kepengurusan, dan Dewan Pengawas Syariah (DPS). Namun, dari semua aspek kelembagaan bank syariah tersebut, yang relevan dengan penelitian ini hanya dua, yaitu jenis bank syariah dan Dewan Pengawas Syariah (DPS).[10]

Jenis bank syariah, sebagaimana halnya bank konvensional, terdiri dari bank umum dan bank perkreditan rakyat. [11] Pembagian ke dalam dua jenis ini dimaksudkan untuk menyederhanakan jenis bank sekaligus memperjelas ruang lingkup dan batas kegiatan usaha yang dapat diselenggarakan. Penyederhanaan ini berlaku menyeluruh, tanpa membedakan antara bank konvensional dan bank syariah. Dengan demikian, menurut UUP, identitas kesyariahan sebuah bank tidak berdasarkan --dan terlihat dari-- nama yang dipakai, namun berdasarkan cara dan proses menjalankan kegiatan usaha, sebagaimana izin yang diberikan pada saat pendirian.

Bank syariah, baik bank umum maupun bank perkreditan secara teknis operasional diatur dalam PPBBH. Namun demikian, dalam kenyataannya PPBBH tidak memberikan pengaturan teknis operasional yang lengkap dan komprehensif, sebagaimana PPBU maupun PPBPR yang masing-masing mengatur teknis operasional bank umum dan bank perkreditan rakyat. PPBBH hanya terdiri dari 9 pasal dan fokus pada pengaturan terkait operasional prinsip syariah. Oleh karena itu, selain yang terkait operasional prinsip syariah bank syariah wajib memenuhi ketentuan dalam PPBU dan PPBPR.[12]

---

[10] Perizinan, bentuk hukum, kepemilikan, dan kepengurusan merupakan aspek-aspek kelembagaan yang tidak relevan dengan penelitian karena berada dalam ranah yang netral, dalam arti substansi pengaturannya tidak berkaitan dengan hukum Islam. Dengan demikian, pembahasan terhadapnya tidak terbebani oleh keharusan merujuk kepada hukum Islam. Sebab, secara substansial aspek-aspek tersebut tidak menjadi objek kajian hukum Islam dan secara praktis tidak berada dalam posisi yang menentukan terhadap operasionalisasi prinsip hukum Islam dalam pelaksanaan kegiatan usaha bank syariah.

[11] Pasal 5 ayat (1) UUP.

[12] Pasal 1 ayat (2) PPBBH.

Seperti telah dikemukakan dalam paragraf di atas, penyebutan bank syariah sebagai bank berdasarkan prinsip bagi hasil atau bank bagi hasil dalam UUP adalah tidak tepat. Dari segi istilah penyebutan itu mengesankan sempitnya kegiatan usaha yang dapat dijalankan bank syariah, meskipun PPBBH telah menetapkan kegiatan usaha yang lebih luas dari sekedar kegiatan yang dilaksanakan dengan prinsip bagi hasil.[13] Pemakaian istilah bagi hasil juga menimbulkan keraguan dari segi kepastian pemenuhan hukum Islam, meskipun PPBBH telah memastikan hukum Islam sebagai dasar operasional prinsip bagi hasil yang dikehendaki. [14]

Terlepas dari kesan negatif seperti tersebut di atas, pemakaian istilah bank bagi hasil oleh UUP, ditolelir oleh hukum Islam. Menurut ushul fiqh, adat kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan teks-teks otoritatif[15] (*nash* al-Qur'an dan Hadits), baik itu berupa perkataan maupun perbuatan adalah adat kebiasaan yang baik (*al-'urf al-shahih*) yang harus dipelihara dalam pembentukan hukum oleh legislator, dalam penetapan/putusan hukum oleh hakim maupun *mufti* (pemberi fatwa).[16]

Adat kebiasaan yang baik mendapatkan pengakuan sebagai bagian dari hukum Islam (*syari'ah muhakkamah*). Pengakuan terhadap adat kebiasaan dilakukan oleh para pendiri madzhab. Imam Malik, misalnya, mendasarkan banyak pemikiran hukumnya pada praktik masyarakat kota Madinah. Imam Abu

---

[13] Pasal 2 ayat (1) poin b dan c.

[14] Pasal 2 ayat (1).

[15] Istilah teks-teks otoritatif atau kadang disebut juga sumber hukum tekstual dikemukakan oleh, misalnya, Wael B. Hallaq, *Sejarah Teori Hukum Islam Pengantar untuk Usul Fiqh Mazhab Sunni,* diterjemahkan oleh E. Kusnadiningrat dan Abdul Haris bin Wahid dari versi aslinya *A History of Islamic Legal Theories*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2000), hlm. 22, 27, 186, dll.

[16] Abdul Wahhab Khallaf, *Ilmu Ushul al-Fiqh*, cetakan keduabelas (Kuwait: Dar al-Qalam, 1978/1398), hlm. 89; Wahbah al-Zuhayli, *Al-Wajiz fi Ushul al-Fiqh*, cetakan kedua (Damaskus, Syria: Dar al-Fikr, 1995/1446), hlm. 97-98.

Hanifah dan para muridnya berbeda dalam banyak pemikiran hukumnya karena masing-masing dipengaruhi oleh adat kebiasaan yang berbeda. Demikian pula, Imam Syafi'i merubah sebagian pendirian/pemikiran hukumnya setelah pindah dari Baghdad, Irak ke Mesir karena kedua kota itu mempunyai adat kebiasaan yang berbeda. Oleh karena itu Imam Syafi'i mempunyai dua madzhab, yaitu *qadim* (terdahulu) dan *jadid* (baru/belakangan).[17]

Istilah bagi hasil merupakan bagian adat kebiasaan yang telah eksis di tengah masyarakat Indonesia dalam kegiatan perekonomian, terutama dalam transaksi menyangkut tanah di wilayah pedesaan. Transaksi menyangkut tanah, menurut Hadikusuma,[18] adalah persetujuan dua pihak, di mana perjanjian pokoknya bukan bidang tanahnya, melainkan hubungan kerja di mana tanah tersangkut menjadi penyerta dalam persetujuan, baik sebagai tempat usaha, atau penguat/jaminan. Sedangkan perjanjian bagi hasil, lanjut Hadikusuma, adalah persetujuan di mana pihak yang satu sebagai pemilik atau penguasa tanah menyerahkan tanahnya kepada pihak yang lain sebagai penggarap atau pekerja dengan ketentuan bahwa dari hasil tanah tersebut akan dibagi dua atau tiga di antara dua pihak. Sistem perjanjian bagi hasil ini berlaku menyeluruh di Indonesia.

Selain transaksi menyangkut tanah, di kalangan pedesaan perjanjian bagi hasil juga berlaku dalam pemeliharaan ternak, dan usaha perikanan darat maupun laut. Perjanjian bagi hasil ternak adalah persetujuan yang diadakan antara pihak pemilik ternak atau pemilik usaha perikanan di perairan darat dengan pihak penggarap, pemelihara, penggembala, atau penangkap ikan, dengan sistem bagi hasil.[19]

Dalam batas dan ukuran tertentu perjanjian bagi hasil juga berlaku dalam lapangan usaha yang lain, misalnya kerjasama

---

[17] Abdul Wahhab Khallaf, *Ibid.*, hlm. 90.

[18] Hilman Hadikusuma, *Hukum Perekonomian Adat Indonesia* (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2001), hlm. 151.

[19] *Ibid.*, hlm. 155.

karya usaha.[20] Kerjasama karya usaha ini meliputi kerjasama usaha kecil, kerjasama modal kerja, dan kerjasama niaga dan jasa. Kerjasama usaha kecil adalah segala usaha dengan sistem bagi hasil dan atau dengan sistem upah (*bawon*) yang melibatkan pedagang kecil, pedagang hamparan, pedagang kaki lima, penjual sayuran, penjual bahan makanan, penjual buah-buahan, atau bahan pakaian, perabot rumah tangga, dan lain sebagainya.

Kerjasama modal kerja berlaku di kalangan masyarakat dengan kemampuan berusaha yang terbatas untuk mengatasi karya produksinya, terutama dengan sesama usahawan sejenis. Sedangkan kerjasama niaga dan jasa dilakukan baik dalam berproduksi maupun perniagaan dengan sistem perkongsian atau perserikatan.

Perjanjian bagi hasil yang berlaku di tengah masyarakat dengan berbagai macam dan variasi tersebut mendapatkan pengakuan dalam hukum Islam. Perjanjian-perjanjian itu mempunyai padanan yang identik dalam hukum Islam seperti *muzara'ah*,[21] *mukhabarah*,[22] *musaqah*,[23] *qiradl* atau *mudlarabah*,[24] dan *musyarakah*.[25] Kalaupun ada penyimpangan di sana-sini, maka

---

[20] *Ibid.*, hlm. 58-64.

[21] Al-Imam Taqiy al-Din Abi Bakar bin Muhammad al-Husaini, *Kifayah al-Akhyar fi Hill Ghayah al-Ikhtishar* (Bandung: Syirkah Al-Ma'arif, t.t.), Jilid I, hlm. 314-315; dan Al-Sayyid Ba'alawi al-Hadlramiy, *Bughyah al-Mustarsy-idin fi Talkhish Fatawa Ba'dl al-Aimmah min al-'Ulama' al-Mutaakhkhirin* (Kediri: PP. Lirboyo, t.t.), hlm. 162-164.

[22] Al-Imam Taqiy al-Din Abi Bakar bin Muhammad al-Husaini, *Loc. cit.;* dan Al-Sayyid Ba'alawi al-Hadlrawiy, *Bughyah., Loc. cit.*

[23] Syaikh al-Islam Abi Zakariya al-Anshary, *Fath al-Wahhab bi Syarh Manhaj al-Thullab* (Semarang: Thoha Putra, t.t.), Jilid I, hlm. 244-245; dan Al-Syaikh Muhammad Al-Syarbini al-Khathib, *Al-Iqna' fi Hill Alfadh Abi Syuja'* (Surabaya: Al-Hidayah, t.t.), Jilid I, hlm. 67-69.

[24] Zain al-Din al-Malibariy, *Fath al-Mu'in*, dicetak pada bagian pinggir Al-Sayyid Abi Bakr bin al-Sayyid Muhammad Syatha al-Dimyathi, *I'anah al-Thalibin* (Semarang: Thoha Putra, t.t.), Jilid III, hlm. 99-104; dan Al-Syaikh Muhammad Al-Syirbini al-Khathib, *Op cit.*, hlm. 63-66.

[25] Zain al-Din al-Malibariy, *Op. cit.* hlm. 104-106; Wahbah al-Zuhayli, *Al-Fiqh al-Islamiy wa Adillatuh*, cetakan kedua (Damaskus: Dar al-Fikr, 1985

tidak berarti harus dihapuskan keberadaannya namun hanya perlu dimodifikasi dan diperbaiki sehingga benar-benar sesuai dengan hukum Islam. Yang paling penting di sini adalah bahwa nama/sebutan bank bagi hasil untuk bank syariah merupakan refleksi dan sekaligus pengakuan terhadap adanya pola kerjasama berdasarkan bagi hasil yang telah ada dan berlaku di tengah masyarakat yang hendak ditransformasikan dalam operasionalisasi perbankan syariah dengan komitmen menyesuaikannya dengan hukum Islam.

Dari sisi yang lain pemakaian istilah bagi hasil untuk bank syariah, sementara kegiatan usaha yang boleh diselenggarakannya lebih luas dari sekedar kegiatan usaha yang memakai prinsip bagi hasil, adalah penyederhanaan sebutan. Ialah penyebutan yang didasarkan pada suatu anasir dominan yang ada di dalamnya. Artinya, dari sekian banyak kegiatan usaha yang boleh dijalankan oleh bank syariah, kegiatan usaha dengan pola bagi hasil merupakan yang dominan dan menjadi orientasi utama. Dalam istilah *balaghah* (sastra Arab) yang demikian itu disebut *dzikrul juz wa iradah al-kull* (menyebut sebagian, tetapi yang dimaksud adalah keseluruhan).[26]

Untuk melakukan pengawasan atas produk perbankan syariah, baik dalam penghimpunan dana maupun dalam penyaluran dana, UUP mengintrodusir Dewan Pengawas Syariah (DPS). Eksistensi DPS diatur dalam Pasal 5 PPBBH dan kemudian ditindaklanjuti oleh Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 25/4/BPPP tanggal 25 Pebruari 1993 sebagai penjamin kesesuaian produk bank syariah

---

M/1405 H), Jilid IV, hlm. 792-794.

[26] Ia merupakan salah satu bentu *majaz mursal*, yaitu kata yang dipergunakan tidak sesuai arti yang seharusnya karena konteks kalimah tidak memungkinkannya. Hubungan antara kata yang bersangkutan dengan makna/arti yang dimaksud adalah hubungan bagian (*al-juz*) sesuatu dengan sesuatu tersebut secara keseluruhan (*al-kull*) Baca lebih lanjut Al-Syaikh Ahmad al-Damanhuri, *Syarh Huliyyah al-Lubb al-Mashun,'ala al-Risalah al-Mausumah bi al-Jauhar al-Maknun fi al-Ma'ani wa al-Bayan wa al-Badi'* (Semarang: Penerbit Toha Putra, t.t.), hlm. 147-148.

dengan hukum Islam. Ayat (1) Pasal 5 PPBBH menegaskan:

> "Bank berdasarkan prinsip bagi hasil wajib memiliki Dewan Pengawas Syariah yang mempunyai tugas melakukan pengawasan atas produk perbankan dalam menghimpun dana dari masyarakat dan menyalurkannya kepada masyarakat agar berjalan sesuai dengan prinsip syariah."

Tugas pengawasan produk perbankan berarti menentukan boleh tidaknya suatu produk/jasa dipasarkan atau suatu kegiatan dilakukan berdasarkan pada sudut pandang hukum Islam. Oleh karena itu, anggota DPS diharuskan memiliki pengetahuan yang luas dan mendalam mengenai hukum Islam.[27]

Tugas DPS yang demikian itu tidak cukup untuk menjamin kepastian pemenuhan prinsip hukum Islam. Sebab, DPS hanya perlu memastikan kesesuaian suatu produk perbankan dengan hukum Islam sebelum dipasarkan. Kesesuaian suatu produk dengan prinsip hukum Islam secara normatif tidak secara otomatis menjamin kesesuaiannya dalam praktik di lapangan.

Keraguan akan kepastian pemenuhan prinsip hukum Islam dalam pelaksanaan produk perbankan di lapangan semakin beralasan manakala melihat eksistensi DPS dalam struktur organisasi bank syariah. Sesuai Pasal 5 ayat (2) PPBBH, DPS dibentuk oleh bank berdasarkan hasil konsultasi dengan Majelis Ulama Indonesia (MUI) dan dalam menjalankan tugasnya harus berkonsultasi dengan MUI pula. Meskipun dibentuk oleh bank, kedudukan BPS dalam struktur organisasi bank bersifat independen dan terpisah dari kepengurusan bank.

Sebagai lembaga yang dibentuk oleh bank yang harus diawasi dan berada di luar struktur organisasi bank yang bersangkutan, DPS tentu tidak bisa berbuat banyak. Memang secara konseptual, kedudukan DPS yang demikian dimaksudkan untuk menjamin independensinya, sehingga diharapkan akan dapat bekerja

[27] Penjelasan Pasal 5 ayat (1) PPBBH.

maksimal. Namun, sekali lagi, dalam praktik di lapangan posisi demikian itu menyulitkan DPS menjalankan tugasnya.

Agaknya, konsepsi tugas dan kedudukan DPS sebagaimana dielaborasi PPBBH itu berorientasi pada konsep operasional Bank Muamalat Indonesia (BMI) yang memang kelahiran dan pertumbuhannya dibidani dan diasuh/dikawal oleh MUI. Hubungan BMI dengan MUI yang demikian mengasumsikan tiadanya ketegangan antara BMI dan DPS, oleh karena terdapat hubungan historis dan emosional di antara BMI dan MUI, di mana secara *de facto* anggota DPS juga pengurus MUI.[28] Persoalan segera muncul tatkala konsepsi tugas dan kedudukan DPS itu harus diimplementasikan pada bank syariah yang lain, dalam hal ini bank-bank perkreditan rakyat yang tidak mempunyai hubungan historis dan emosional dengan MUI seperti BMI.[29]

Dari sudut pandang hukum Islam, DPS merupakan sesuatu yang elementer dalam operasional perbankan syariah. DPS merupakan *wasilah* (sarana/ infrastruktur), bukan *ghayah* (tujuan). Namun demikian, sebagai sarana untuk menjamin kepastian pemenuhan hukum Islam yang merupakan keharusan dalam operasional bank syariah, DPS juga merupakan keharusan. Sebab, tanpa ada lembaga pengawas seperti DPS, kepastian pemenuhan hukum Islam tidak akan tercapai. Dalam kaidah fiqh dikenal ungkapan “sarana dihukumi sama dengan tujuan.”[30]

---

[28] Karnaen A. Perwataatmadja, wawancara tanggal 1 Nopember 2012.a

[29] Setidaknya dalam persepsi banyak orang, yang terjadi dalam praktik di lapangan adalah bank syariah rasa konvensional di masa awal perkembangan perbankan syariah di Indonesia.

[30] Teks aslinya berbunyi: (للوسائل حكم المقاصد). Baca, misalnya, Ahmad bin Idris al-Qarafi, *Syarh Tanqih al-Fushul*, ditahqiq oleh Thaha Sa’ad (Kairo: Maktabah al-Kuliyyat al-Azhariyyah, 1393 H), hlm. 449; Ahmad bin Idris al-Qarafi, *Al-Furuq* (Bairut: Dar al-Ma’rifah, t.t.), Jilid II, hlm. 33; Ibn al-Qayyim, *I’lam al-Muwaqqi’in* (Bairut: Dar al-Jabal, 1973), Jilid III, hlm. 135; Ibn Sa’diy, *Al-Qawa’id wa al-ushul al-Jami;ah wa al-Furuq wa al-Taqasim al-Badi’ah al-Nafi’ah* (Riyadl: Maktabah al-Ma’arif, 1376 H), hlm. 10; Muhammad bin Hasan al-Jaizani, “Ahkam al-Wasail ‘ind al-Ushuliyyin,” diakses dari http://fiqh.islammessage.com/NewsDetails.aspx?id=3921 tanggal 22 Januari

B. Kegiatan Usaha

Kegiatan usaha bank syariah pada dasarnya sama dengan bank konvensional, hanya cara dan proses pelaksanaan kegiatan usahanya yang berbeda. Sebagaimana pada bank konvensional, pada bank syariah juga dibedakan antara kegiatan usaha yang boleh dilaksanakan oleh bank umum syariah dengan kegiatan usaha yang boleh dilaksanakan oleh bank perkreditan rakyat syariah. Dengan demikian, kecuali dalam hal cara dan proses, kegiatan usaha yang diperbolehkan bagi bank umum syariah adalah sama dengan kegiatan usaha yang diperbolehkan bagi bank umum konvensional. Begitu pula, kecuali dalam hal cara dan proses, kegiatan usaha yang diperbolehkan bagi bank perkreditan rakyat syariah adalah sama dengan kegiatan usaha yang diperbolehkan bagi bank perkreditan rakyat konvensional.

Kegiatan usaha bank, termasuk bank syariah dibedakan antara bank umum dengan bank perkreditan rakyat. Kegiatan bank umum dielaborasi dalam Pasal 6, 7, dan 10, sedangkan kegiatan usaha bank perkreditan rakyat dielaborasi dalam Pasal 13 dan 14.[31]

2013; dan 'Abd al-Ilah al-'Urfuj, "Li al-Wasail … wa Ma la Yatimmu al-Wajib illa bihi fa Huwa Wajib," diakses dari http://www.al-madina.com/node/375515 tanggal 22 Januari 2013. Ungkapan yang senada dengan itu adalah "sesuatu yang tanpanya suatu kewajiban tidak akan terlaksana secara sempurna adalah wajib juga." Teks aslinya berbunyi: (ما لايتم الواجب الا به فهو واجب ايضا)

[31] Menurut Pasal 6 dan Pasal 7 UUP, usaha bank umum meliputi:

a. Menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan berupa giro, deposito berjangka, sertifikat deposito, tabungan, dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu;

b. Memberikan kredit;

c. Menerbitkan surat pengakuan hutang;

d. Membeli, menjual atau menjamin atas resiko sendiri maupun untuk kepentingan dan atas perintah nasabahnya:

1) Surat-surat wesel termasuk yang diakseptasi oleh bank yang masa

berlakunya tidak lebih lama daripada kebiasaan dalam perdagangan surat-surat dimaksud;

2) Surat pengakuan hutang dan kertas dagang lainnya yang masa berlakunya tidak lebih lama dari kebiasaan dalam perdagangan surat-surat dimaksud;

3) Kertas perbendaharaan negara dan surat jaminan pemerintah;

4) Sertifikat Bank Indonesia (SBI);

5) Obligasi;

6) Surat dagang berjangka waktu sampai dengan satu tahun;

7) Instrumen surat berharga lain yang berjangka waktu sampai dengan satu tahun;

e. Memindahkan uang baik untuk kepentingan sendiri maupun untuk kepentingan nasabah;

f. Menempatkan dana pada, meminjam dana dari, atau meminjamkan dana kepada bank lain, baik dengan menggunakan surat, sarana telekomunikasi maupun dengan wesel unjuk, cek, atau sarana lainnya;

g. Menerima pembayaran dari tagihan atas surat berharga dan melakukan perhitungan dengan atau antar pihak ketiga;

h. Menyediakan tempat untuk menyimpan barang dan surat berharga;

i. Melakukan kegiatan penitipan untuk kepentingan pihak lain berdasarkan suatu kontrak;

j. Melakukan penempatan dana dari nasabah kepada nasabah lainnya dalam bentuk surat berharga yang tidak tercatat di bursa efek;

k. Membeli melalui pelelangan agunan baik semua maupun sebagian dalam hal debitur tidak memenuhi kewajibannya kepada bank, dengan ketentuan agunan yang dibeli tersebut wajib dicairkan secepatnya;

l. Melakukan kegiatan anjak piutang, usaha kartu kredit dan kegiatan wali amanat;

m. Menyediakan pembiayaan bagi nasabah berdasarkan prinsip bagi hasil sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah;

n. Melakukan kegiatan lain yang lazim dilakukan oleh bank sepanjang tidak bertentangan dengan UUP dan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

o. Melakukan kegiatan dalam valuta asing dengan memenuhi ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia;

p. Melakukan kegiatan penyertaan modal pada bank atau perusahaan lain di bidang keuangan, seperti sewa guna usaha, modal ventura, perusahaan efek, asuransi, serta lembaga kliring penyelesaian dan penyimpanan, dengan memenuhi ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia;

q. Melakukan kegiatan penyertaan modal sementara untuk mengatasi akibat kegagalan kredit, dengan syarat harus menarik kembali penyertaannya, ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia;

r. Bertindak sebagai pendiri dana pensiun dan pengurus dana pensiun sesuai dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan dana pensiun yang berlaku.

Daftar kegiatan-kegiatan usaha tersebut merupakan *positive list*, yaitu daftar kegiatan-kegiatan usaha yang boleh dilakukan oleh bank umum syariah. Kegiatan-kegiatan usaha yang tidak disebutkan dalam daftar itu tidak boleh dilakukan oleh bank umum syariah. Jenis-jenis kegiatan usaha dalam daftar itu tidak boleh ditambah-tambah. Begitu pun kegiatan usaha bank umum tersebut dibatasi. Menurut Pasal 10 UUP, bank umum dilarang:

a. Melakukan penyertaan modal, kecuali pada perusahaan bank atau pada perusahaan di bidang keuangan yang lain, atau dalam rangka mengatasi akibat kegagalan kredit dengan syarat harus menarik kembali penyertaannya sesuai ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia;
b. Melakukan usaha perasuransian;
c. Melakukan usaha lain di luar kegiatan usaha sebagaimana tersebut dalam daftar kegiatan usaha di atas.

Berbeda dengan bank umum yang boleh menjalankan kegiatan usaha yang luas dan banyak pilihan, sesuai Pasal 13 UUP bank perkreditan rakyat hanya dapat menjalankan kegiatan usaha sebagai berikut:

a. Menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan berupa deposito berjangka, tabungan, dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu;
b. Memberikan kredit;
c. Menyediakan pembiayaan bagi nasabah berdasarkan prinsip bagi

Suatu bank umum syariah tidak harus melakukan semua kegiatan usaha sebagaimana dimaksud Pasal 6 dan 7 UUP, akan tetapi dapat memilih jenis usaha yang sesuai dengan keahlian dan bidang usaha yang ingin dikembangkannya.[32] Demikian pula suatu bank perkreditan rakyat syariah (BPRS) tidak harus melakukan semua kegiatan usaha sebagaimana dimaksud Pasal 13 UUP, namun bisa saja hanya melakukan sebagian kegiatan usaha tersebut. Khusus BPRS, adanya pembatasan kegiatan usaha sebagaimana dimaksud Pasal 14 UUP dimaksudkan agar BPRS melakukan kegiatan sesuai dengan tujuan pembentukannya, yaitu melayani usaha-usaha kecil dan masyarakat di daerah pedesaan.[33]

Daftar kegiatan usaha bank, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, 7, dan 13 UUP, lebih diperuntukkan bagi bank konvensional dan terkesan dipaksakan keberlakuannya bagi bank syariah. Dengan kata lain, daftar kegiatan usaha dalam kedua pasal tersebut belum seluruhnya bersifat operasional bagi bank syariah. Dengan karakteristik produknya yang harus sesuai dengan hukum Islam, bank syariah akan mengalami kesulitan melakukan kegiatan-kegiatan usaha sebagaimana tersebut dalam daftar itu. Melakukan kegiatan-kegiatan usaha itu tanpa mentransformasikannya terlebih dahulu hingga sesuai hukum

---

hasil sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah;

d. Menempatkan dananya dalam bentuk Sertifikat Bank Indonesia (SBI), deposito berjangka, sertifikat deposito dan/atau tabungan pada bank lain.

Dengan daftar kegiatan usaha yang sempit tersebut, sesuai Pasal 14 UUP bank perkreditan rakyat masih harus dibatasi dengan adanya larangan:

a. Menerima simpanan berupa giro dan ikut serta dalam lalu lintas pembayaran;
b. Melakukan kegiatan usaha dalam valuta asing;
c. Melakukan penyertaan modal;
d. Melakukan usaha perasuransian;
e. Melakukan usaha lain di luar kegiatan usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 UUP.

[32] Penjelasan Pasal 6 UUP.

[33] Penjelasan Pasal 14 UUP.

Islam, akan berakibat hilangnya karakter syariah pada bank yang bersangkutan.

Sesungguhnya, meskipun daftar kegiatan usaha sebagaimana tersebut dalam Pasal 6 dan 7 UUP itu merupakan *positive list*, bank umum syariah (BUS) mempunyai peluang melakukan kegiatan usaha lain di luar yang secara definitif disebut dalam kedua pasal tersebut. Ialah kegiatan-kegiatan usaha lain yang lazim dilakukan oleh bank, sepanjang tidak bertentangan dengan UUP dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf n.

Sejalan dengan ketentuan Pasal 6 huruf n tersebut, Pasal 2 PPBBH di samping mendefinisikan prinsip bagi hasil yang dimaksud dalam UUP, pada saat yang bersamaan juga mengelaborasi kegiatan-kegiatan usaha selain yang secara definitif diatur dalam Pasal 6 dan 7, antara lain memberikan pembiayaan untuk keperluan investasi dan modal kerja, melakukan usaha jual beli, dan melakukan kegiatan-kegiatan usaha lainnya yang lazim dilakukan oleh bank syariah. Daftar kegiatan lain yang dielaborasi Pasal 2 PPBBH itu tidak hanya diperuntukkan bagi BUS, tetapi juga juga diperuntukkan bagi BPRS. Dalam kenyataannya justru kegiatan-kegiatan usaha lain itulah yang mendominasi kegiatan-kegiatan usaha bank syariah (BUS maupun BPRS), sehingga di awal perkembangannya sempat memunculkan suara sumbang dan bernada sinis yang menilai bank syariah sebagai lembaga keuangan bukan bank.

Pada sisi lain, dielaborasinya dua kegiatan usaha secara sekaligus dalam Pasal 6 dan 7 UU, yaitu memberikan kredit dan menyediakan pembiayaan bagi nasabah berdasarkan prinsip bagi hasil, memunculkan inkonsistensi dengan definisi kredit yang diatur dalam Pasal 1 angka 12 UU *aquo*. Dengan mengelaborasi kedua jenis kegiatan usaha tersebut secara sekaligus berarti UUP telah membedakankanya. Untuk itu seharusnya pada Pasal 1 definisi kredit dibedakan dari pembiayaan. Sebab, pengertian keduanya yang berbeda mempunyai konsekwensi perbedaan

pengaturan kegiatan usaha yang boleh dilakukan oleh suatu bank, di mana ia harus mengkhususkan diri pada salah satunya. Kredit berbasis bunga dan karena itu diperuntukkan bagi perbankan konvensional, sedangkan pembiayaan berbasis imbalan atau pembagian hasil keuntungan dan diperuntukkan terutama bagi perbankan syariah.

Konsistensi dalam pembedaan istilah kredit dan pembiayaan serta pembedaan kegiatan usaha memberikan kredit dan menyediakan pembiayaan seharusnya berlanjut pula dalam pembagian jenis bank. Dalam konteks ini pembagian jenis bank konvensional menjadi bank umum dan bank perkreditan rakyat tidak bisa diterapkan pada bank syariah. Berbeda dengan bank konvensional, bank syariah semestinya dibedakan menjadi bank umum dan bank pembiayaan rakyat.

Hal demikian sejalan dengan dielaborasinya garis demarkasi antara bank syariah dan bank konvensional dalam menjalankan kegiatan usaha. Sebagaimana bank syariah tidak diperkenankan melakukan kegiatan usaha yang tidak berdasarkan prinsip hukum Islam, bank konvensional juga tidak diperkenankan melakukan kegiatan usaha yang berdasarkan prinsip hukum Islam.[34]

Nampaknya, UUP memang sengaja menciptakan inkonsistensi pengaturan tersebut. Dengan kata lain, UUP mengidentifikasi bank syariah tidak berdasarkan namanya, melainkan lebih didasarkan pada bagaimana cara bank syariah menjalankan usaha. Oleh karena itu, pemakaian istilah kredit yang memuat pula pengertian pembiayaan yang dilakukan oleh bank syariah dan selanjutnya pemakaian nomenklatur bank perkreditan rakyat yang mencakup pula bank syariah yang ditujukan untuk melayani usaha-usaha kecil dan masyarakat di daerah pedesaan (BPRS)[35] perlu dipahami dalam konteks tersebut.

---

[34] Pasal 6 PPBBH.

[35] Maksudnya adalah pemakaian istilah perkreditan bagi bank yang menjalankan usahanya dengan prinsip bagi hasil/sesuai hukum Islam sebagaimana tersebut dalam Penjelasan Pasal 14 UUP dan Pasal 1 PPBBH.

Problem yuridis terkait kegiatan usaha bank syariah juga muncul terkait dengan larangan penyertaan modal sebagaimana dimaksud Pasal 10 huruf a untuk BUS maupun Pasal 14 huruf c untuk BPRS. Penyertaan modal, yang dalam praktik perbankan syariah mengambil bentuk produk *musyarakah*, merupakan salah satu kegiatan usaha yang lazim dilakukan oleh bank syariah. Pada sisi yang lain, pengaturan kegiatan usaha penyediaan pembiayaan berdasarkan hukum Islam, baik untuk BUS maupun BPRS didelegasikan oleh UUP kepada Peraturan Pemerintah.[36] Selanjutnya PPBBH mengelaborasi kegiatan usaha kegiatan usaha bank syariah sebagai berikut:[37]

a. Menerima simpanan dana masyarakat;
b. Menyediakan dana kepada masyarakat dalam bentuk pembiayaan untuk keperluan investasi maupun modal kerja, termasuk jual beli;
c. Melakukan kegiatan usaha lainnya yang lazim dilakukan oleh bank syariah.

Dengan demikian, terdapat kontradiksi dalam UUP terkait kegiatan usaha penyertaan modal oleh bank syariah, antara pasal yang membatasi dan pasal yang membebaskan. Kenyataan di lapangan agaknya lebih berpihak pada pasal yang membebaskan berikut PPBBH yang dibuktikan dengan ditawarkannya produk *musyarakah* oleh bank-bank syariah.

Terlepas dari berbagai problem yuridis seperti dikemukakan di atas, kegiatan usaha bank syariah, khususnya menyangkut produk dan jasa yang ditawarkan memiliki cakupan yang lebih luas dibandingkan dengan yang ditawarkan oleh bank konvensional. Sebab, selain melakukan kegiatan usaha seperti halnya bank konvensional, bank syariah juga menawarkan jasa yang umumnya dijalankan oleh lembaga pembiayaan dan pembiayaan bagi hasil yang umumnya ditawarkan oleh lembaga investasi.[38]

[36] Pasal 6 huruf m dan Pasal 13 huruf c UUP.
[37] Pasal 2 PPBBH.
[38] Arief R. Permana dan Anton Purba, "Sekilas UU Perbankan Syariah,"

Meskipun UUP menghendaki perbankan syariah beroperasi berdasarkan prinsip hukum Islam, namun kepastian tentang hukum Islam yang mana dan meliputi produk/jasa apa saja tidak diatur. Bank Muamalat Indonesia (BMI), misalnya, sebagai satu-satunya bank umum syariah menawarkan produk usaha dengan prinsip simpanan murni/titipan (*al-wadi'ah*), prinsip bagi hasil (*al-mudlarabah* dan *al-musyarakah*), prinsip jual beli dan marjin keuntungan (*al-murabahah*), prinsip sewa dan sewa beli (*al-ijarah dan al-ta'jir*), dan prinsip fee atau jasa.[39] Dalam penghimpunan dana BMI menawarkan produk berupa giro *wadiah*, tabungan *mudharabah*, deposito investasi *mudharabah*, tabungan haji *mudharabah*, dan tabungan qurban. Sedangkan dalam penyaluran dana/pembiayaan BMI menawarkan produk-produk pembiayaan *mudharabah*, pembiayaan *musyarakah*, pembiayaan *murabahah*, pembiayaan *al-bai' bi tsaman ajil*, pembiayaan *al-qardh al-hasan*, pembiayaan *al-ijarah* dan *al-bai' al-ta'jiri*. Selain itu BMI juga memberikan jasa-jasa perbankan lainnya yaitu pemberian garansi dengan konsep dasar *al-kafalah*, pemberian jasa transfer dengan konsep dasar *al-hiwalah*, pemberian jasa penitipan dengan konsep dasar *al-wadi'ah* dan *al-wakalah*, pemberian jasa pembukaan L/C atas dasar *al-wakalah*, *al-musyarakah*, dan *al-murabahah*, jual beli surat berharga atas dasar *underlying transaction*, dan transaksi *bai' al-inah* (pembiayaan ulang).[40]

Dengan prinsip operasional yang sama dengan BMI, BPRS memberikan layanan produk penghimpunan dana berupa simpanan amanah, tabungan *wadiah*, dan deposito *wadiah* atau *mudharabah*. Sedangkan dalam penyaluran dana BPRS menawarkan produk pembiayaan *mudharabah*, pembiayaan *musyarakah*, pembiayaan *murabahah*, pembiayaan *al-bai' bi tsaman ajil*, dan pembiayaan *al-qardh al-hasan*. Jasa yang ditawarkan oleh BPRS antara

dalam *Buletin Hukum Perbankan dan Kebaksentralan*, Volume 6, Nomor 2, Agustus 2008.

[39] Warkum Sumitro, *Op. cit.*, hlm. 81-82.

[40] Warkum Sumitro, *Ibid.*, hlm. 82-101.

lain pembayaran rekening listrik, air, telepon, angsuran kredit kepemilikan rumah (KPR), dan sebagainya.[41]

Berbagai pilihan produk yang ditawarkan oleh bank syariah itu tidak disertai dengan peraturan yang jelas dan definitif. UUP merasa cukup dengan menentukan kegiatan bank syariah didasarkan pada prinsip hukum Islam, tanpa menjelaskan --dan apalagi merumuskan-- yang mana dan seperti apa. Kenyataan ini berakibat pada tiadanya kepastian, oleh karena hukum Islam secara historis dan sosiologis mengenal berbagai aliran pemikiran/ madzhab, antara lain yang dominan adalah Syafi'i, Hanafi, Maliki, dan Hambali. Hukum Islam dalam satu aliran pemikiran/madzhab pun seringkali terjadi perbedaan, sebagai akibat perbedaan waktu, tempat dan latar sosial yang melingkupi.[42] Begitupun, hukum Islam yang dikembangkan oleh masing-masing madzhab mengambil bentuk yang beragam, antara lain kitab fiqih, fatwa, putusan pengadilan dan produk perundang-undangan,[43] yang masing-masing mempunyai karakter dan daya laku yang berbeda satu sama lain.

Akibatnya, operasional bank syariah tidak imun dari unsur-unsur yang dilarang seperti perjudian, ketidakpastian/ keraguan, bunga dan kebatilan.[44] Padahal kemunculan perbankan

---

[41] Warkum Sumitro, *Ibid.*, hlm. 112-116.

[42] Perbedaan pemikiran hukum Islam, baik yang lintas madzhab maupun dalam satu madzhab tidak berarti bahwa hanya satu yang benar, sedangkan yang lain salah. Berbagai macam pemikiran hukum Islam itu diakui validitasnya sepanjang mengacu pada sumber otoritatif yang sama, yaitu Al-Qur'an dan Sunnah. Bahkan perbedaan pemikiran hukum Islam itu dinilai sebagai rahmat, karena memungkinkan orang/sekelompok orang untuk memilih secara bebas mana yang lebih sesuai dan memberi kemashlahatan. Masalahnya adalah ketika pilihan yang hendak diambil itu akan diterapkan/diberlakukan secara kolektif, baik berdasarkan kewilayahan/territorial maupun ikatan kebersamaan. Di sini diperlukan keseragaman guna menjamin ketertiban dan kepastian. Baca, misalnya, Abu al-Mawahib Abdul Wahhab bin Ahmad bin Ali al-Anshari al-Sya'rani, *Al-Mizan al-Kubra* (Semarang: Thoha Putra, t.t.), Volume I, hlm. 7.

[43] H. M. Atho Mudzhar, *Membaca Gelombang Ijtihad: Antara Tradisi dan Liberasi* (Yogyakarta: Titian Ilahi Press, 1998), hlm. 91-93.

[44] Seperti diakui oleh Ascarya, perbankan syariah Indonesia belum dapat

syariah merupakan kritik dan anti tesis terhadap perbankan konvensional terkait terdapatnya unsur-unsur yang dilarang itu dalam operasionalnya, bukan terkait fungsinya sebagai lembaga intermediasi.[45]

Tiadanya pengaturan tentang hukum Islam yang mana dan seperti apa dalam tiap-tiap produk yang ditawarkan oleh bank syariah merupakan akibat dari konsep tentang perbankan syariah berikut teknis operasionalnya masih bersifat *trial and error*.[46] Kondisi demikian berusaha diatasi oleh MUI dengan melakukan pendampingan secara kontinyu.[47] Hal itu dimungkinkan karena jumlah bank syariah pada saat itu masih sangat terbatas, bahkan boleh dibilang bank syariah identik dengan Bank Muamalat Indonesia (BMI), yang notabene bank yang kelahiran dan perkembangannya dibidani dan dirawat oleh MUI. Selain BMI, bank syariah yang beroperasi adalah BPRS yang jumlahnya baru mencapai angka puluhan.[48]

C. Pengelolaan Likuiditas dan Instrumen Keuangan

Dalam terminologi keuangan dan perbankan terdapat banyak pengertian mengenai likuiditas, antara lain adalah kemampuan bank untuk memenuhi kemungkinan ditariknya deposito/ simpanan oleh deposan/penyimpan, memenuhi kewajiban utang-utangnya, dan memenuhi permintaan pembiayaan yang diajukan

---

sepenuhnya sesuai dengan ketentuan syariah karena berbagai kendala yang dihadapi. Ascarya, *Akad dan Produk Bank Syariah*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2007), hlm. 214.

[45] Abdul Ghofur Anshori, "Perkembangan Hukum, Kelembagaan dan Operasional Perbankan Syariah di Indonesia," Makalah disampaikan pada kuliah Perdana Magister Hukum Bisnis dan Kenegaraan FH UGM, Multimedia Room FH UGM Yogyakarta, tanggal 14 Juni 2008, hlm. 1.

[46] Zubairi Hasan, *Undang-Undang Perbankan Syariah Titik Temu Hukum Islam dan Hukum Nasional* (Jakarta : Rajawali Pers, 2009), hlm. 17.

[47] Karnaen A. Perwataatmadja, Wawancara tanggal 1 Nopember 2012.

[48] Sampai tahun 1997 jumlah bank syariah di Indonesia mencapai 88 buah dengan rincian 1 bank umum, 37 BPRS, dan 50 Baitul Mal wat Tamwil (BMT). Warkum Sumitro, *Op. cit.*, hlm. 59.

oleh nasabah tanpa terjadi penangguhan.[49]

Pengelolaan likuiditas bank syariah bertujuan untuk memberikan jaminan kepada deposan untuk ketepatan pembayaran dana mereka yang akan dikembalikan atau jatuh tempo, memastikan kemampuan untuk melakukan pembayaran atas semua pinjaman yang akan jatuh tempo, memastikan untuk dapat memberikan dana dalam rangka pembiayaan baru yang telah disetujui, meminimalkan terjadinya penjualan asset yang tidak direncanakan, memastikan agar ketentuan Giro Wajib Minimum (GWM) selalu terpenuhi.[50]

Instrumen keuangan yang dimaksudkan di sini bukan merupakan produk-produk yang ditawarkan bank syariah kepada nasabahnya, melainkan instrumen keuangan yang dimanfaatkan bank syariah, baik yang bersifat wajib maupun sukarela dalam manajemen likuiditasnya untuk sementara dan jangka pendek.[51] Likuiditas suatu bank mempunyai peranan yang penting dalam keberhasilan pengelolaan bank. Likuiditas diperlukan antara lain untuk keperluan:[52]

a. Pemenuhan aturan *reserve requirement* atau cadangan wajib minimum yang ditetapkan Bank Indonesia;
b. Alat likuid yang dapat memenuhi kebutuhan likuiditasnya;
c. Penarikan dana oleh deposan;
d. Penarikan dana oleh debitor;
e. Pembayaran kewajiban yang jatuh tempo.

Suatu bank dianggap likuid apabila mempunyai sejumlah

---

[49] Dengan demikian, likuiditas tidak semata terkait dengan kemampuan memenuhi kewajiban dan utang tetapi juga kemampuan memenuhi pembiayaan yang diajukan oleh nasabah. Bandingkan dengan Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga (Jakarta: Balai Pustaka, 2002), hlm. 671; dan Wirdyaningsih, *Op.cit.*, hlm. 174.

[50] Ahmad Ifham Solihin, *Ini Lho, Bank Syariah!* (Jakarta: Hamdalah, 2008), hlm. 286.

[51] Ascarya, *Op. cit.*, hlm. 246.

[52] Totok Budisantoso dan Sigit Triandaru, *Bank dan Lembaga Keuangan Lain*, Edisi 2 (Jakarta: Penerbit Salemba Empat, 2006), hlm 110.

alat likuid yang dapat memenuhi kebutuhan likuiditasnya sesuai dengan waktunya. Pada saat yang sama bank yang bersangkutan juga mampu memperoleh tambahan alat likuid sesuai kebutuhan dengan berbagai macam cara, misalnya pinjaman, penjualan saham, penyetoran modal, dan konversi dari asset yang likuiditasnya rendah menjadi alat-alat likuid.[53]

Dalam kegiatan operasionalnya, bank syariah dapat mengalami kelebihan atau kekurangan likuiditas. Kelebihan dana/likuiditas pada suatu bank akan berakibat:

a. Kehilangan kesempatan memperoleh laba, karena tertahannya kas atau uang tunai;
b. Mengurangi kepercayaan pemilik dana atau nasabah, karena turunnya penghasilan bank tersebut; dan
c. Rendahnya rentabilitas (kemampuan untuk memperoleh laba).

Dalam hal terjadi kelebihan likuiditas, bank syariah melakukan penempatan kelebihan likuiditasnya itu untuk mendapatkan keuntungan atau minimal dapat menutup beban biaya operasional. Sebaliknya jika terjadi kekurangan likuiditas, maka bank syariah memerlukan tambahan likuiditasnya untuk keperluan seperti tersebut di atas.[54]

Instrumen keuangan yang dimanfaatkan oleh bank syariah selama periode UUP tidak ada bedanya dengan instrumen keuangan yang dimanfaatkan oleh bank konvensional. Semua instrumen keuangan yang ada saat itu beroperasi dengan sistem bunga,[55] antara lain antara lain giro wajib minimum, seritifikat Bank Indonesia (SBI), surat berharga pasar uang (SBPU), dan fasilitas pembiayaan/kredit likuiditas Bank Indonesia (KLBI).

Giro wajib minimum (GWM) adalah simpanan minimum yang harus dipelihara oleh bank syariah dalam bentuk saldo

[53] Totok Budisantoso dan Sigit Triandaru, *Loc. cit.*

[54] Bandingkan dengan Adrian Sutedi, *Op. cit.*, hlm. 29.

[55] Zainul Arifin, *Dasar-dasar Manajemen Bank Syariah* (Jakarta: Alvabet, 2001), hlm. 194.

rekening giro pada Bank Indonesia yang besarnya ditetapkan oleh Bank Indonesia sebesar persentase tertentu dari dana pihak ketiga (DPK). GWM ditetapkan oleh Bank Indonesia berdasarkan amanat Pasal 30 poin b UU Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral yang berbunyi:

> "Bank (Sentral) membina perbankan dengan jalan … b. menetapkan ketentuan-ketentuan umum tentang solvabilitas dan likuiditas bank-bank.[56]

Sertifikat Bank Indonesia (SBI) adalah surat berharga dalam mata uang rupiah yang diterbitkan Bank Indonesia sebagai pengakuan utang berjangka waktu pendek dengan sistem diskonto murni (*true discount*). SBI diterbitkan sebagai salah satu piranti operasi pasar terbuka (OPT) dalam rangka pengendalian moneter untuk memupuk dana masyarakat berjangka pendek melalui perbankan. SBI juga dimaksudkan untuk mendorong pengembangan pasar uang dalam rangka meningkatkan efisiensi pengelolaan dana.[57]

Sebagai otoritas moneter, Bank Indonesia berkewajiban memelihara kestabilan nilai rupiah. Jumlah uang primer, uang kartal, dan uang giral di Bank Indonesia yang berlebihan dapat mengurangi kestabilan nilai rupiah. SBI diterbitkan dan dijual oleh Bank Indonesia untuk mengurangi kelebihan uang primer tersebut.[58]

SBI diterbitkan pertama kali berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 5 Tahun 1984 tentang Penerbitan Sertifikat Bank Indonesia dengan mengacu pada UU Nomor 13 Tahun 1968

---

[56] Solvabilitas adalah tingkat kemampuan bank untuk memenuhi kewajiban-kewajiban pembayarannya pada saat jatuh tempo. Likuiditas adalah tingkat kemampuan bank untuk memenuhi kewajiban-kewajiban pembayarannya apabila saat itu juga dilikuidasi (dibubarkan).

[57] Djoni S. Gazali dan Rachmadi Usman, *Hukum Perbankan*, cetakan pertama (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 470.

[58] Bank Indonesia, *Sekilas tentang Sertifikat Bank Indonesia* (SBI (Jakarta: Bank Indonesia, 1999), hlm. 2.

tentang Bank Sentral. Keppres tersebut ditindaklanjuti dengan Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia (SK Direksi BI) Nomor 16/55/KEP/DIR dan Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 16/8/UPUM tentang Penerbitan Sertifikat Bank Indonesia masing-masing tanggal 21 Januari 1984. Ketentuan tentang SBI ini telah mengalami beberapa kali pergantian dan penyempurnaan dan selama rezim UUP setidaknya dua kali hal itu dilakukan. Yaitu, ketika diterbitkan SK Direksi BI Nomor 28/84/KEP/DIR tanggal 13 Oktober 1992 tentang Penerbitan dan Perdagangan Sertifikat Bank Indonesia dan ketika diterbitkan SK Direksi BI Nomor 31/67/KEP/Dir tanggal 23 Juli 1998 tentang Penerbitan dan Perdagangan Sertifikat Bank Indonesia serta Intervensi Rupiah.[59]

Surat berharga pasar uang (SBPU) adalah surat berharga berjangka pendek dalam rupiah yang dapat diperjual belikan secara diskonto di pasar uang, baik oleh Bank Indonesia, bank, lembaga keuangan bukan bank, maupun oleh masyarakat. Selain sebagai instrumen kebijakan moneter tambahan yang dapat meningkatkan pengaturan likuiditas melalui pasar terbuka, penerbitan dan perdagangan SBPU diharapkan dapat meningkatkan perkembangan pasar uang.[60]

Karakter yuridis dari surat-surat berharga pasar uang adalah sebagai berikut:[61]

a. Merupakan instrumen jangka pendek;
b. Tingkat likuiditasnya tinggi;
c. Tidak mempunyai pasar fisik;
d. Berfungsi sebagai sarana mobilitas dana;
e. Berfungsi sebagai sarana pengendalian moneter;
f. Berfungsi sebagai rujukan penetapan tingkat suku bunga; dan

---

[59] Djoni S. Gazali dan Rachmadi Usman, *Op. cit.*, hlm. 469.

[60] Djoni S. Gazali dan Rachmadi Usman, *Ibid.*, hlm. 465.

[61] Munir Fuady, *Pengantar Hukum Bisnis: Menata Bisnis Modern di Era Global* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2002), hlm. 189-190.

g. Ditujukan hanya untuk surat berharga tertentu.

Ketentuan tentang penerbitan dan perdagangan SBPU diatur pertama kali berdasarkan Surat Keputusan Direktur Bank Indonesia Nomor 17/57/KEP/DIR dan Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 17/6/UPUM, masing-masing tanggal 28 Januari 1985. Selanjutnya ketentuan itu dicabut dan disempurnakan dengan Surat Keputusan Direktur Bank Indonesia Nomor 21/53/KEP/DIR dan Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 21/31/UPUM, masing-masing tanggal 27 Oktober 1988.

Fasilitas pembiayaan atau kredit likuiditas Bank Indonesia adalah kredit yang diberikan oleh Bank Indonesia kepada bank-bank yang mengalami kesulitan likuiditas dan juga pembiayaan pada sektor-sektor tertentu. Hal demikian diamanatkan oleh UU Bank Sentral yang menyatakan bahwa bank dapat pula memberikan kredit likuiditas kepada bank-bank untuk mengatasi kesulitan likuiditas dalam keadaan darurat.[62]

Pemanfaatan beberapa instrumen keuangan tersebut menjadikan bank syariah tidak bisa melaksanakan prinsip syariah secara murni dan utuh. Adanya penghasilan non halal karena bersumber dari transaksi keuangan dengan perbankan dan/atau sistem konvensional tidak bisa dihindari. Hal ini dibuktikan dengan adanya rekening dana non halal pada laporan keuangan bank syariah.[63] Penerimaan dana non halal, yang berasal dari transaksi bank syariah dengan pihak lain yang tidak menggunakan skema syariah, meskipun diklaim terjadi dalam kondisi darurat,[64]

---

[62] Pasal 32 ayat (3) UU Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral.

[63] Dana non halal kecuali berasal dari pendapatan bunga bank yang diperoleh dari penempatan dana pada bank konvensional, juga diperoleh dari denda yang dikenakan kepada nasabah yang kurang disiplin dalam memenuhi kewajibannya. Rifqi Muhammad, "Studi Evaluatif terhadap Laporan Perbankan Syariah," dalam *JAAI* Volume 13 Nomor 2, Desember 2009, hlm. 202.

[64] Untuk keperluan lalu lintas keuangan, bank syariah dalam hal tertentu harus memiliki rekening di bank konvensional baik yang ada di dalam maupun di luar negeri, sehingga adanya bunga bank dari bank mitra tidak bisa dihindari. Begitu pun bunga tersebut tidak boleh menambah pendapatan bank

namun dalam waktu yang bersamaan memunculkan persepsi dan penilaian negatif terhadap perbankan syariah sebagai institusi maupun sistem. Bagaimana perbankan syariah mau mengajak dan menarik orang untuk bertransaksi secara syariah, apabila dia sendiri masih melakukan transaksi non syariah?

Kondisi tersebut merupakan ironi bagi hukum perbankan syariah pada masa UUP. Pada satu sisi sistem bank syariah yang baru diintrodusir diharuskan melakukan transaksi berdasarkan hukum Islam secara menyeluruh dan murni. Namun pada sisi yang lain, pelaksanaan transaksi menurut hukum Islam di dalam praktik dibiarkan begitu saja, tanpa disertai kejelasan pengaturannya. Variasi produk produk perbankan syariah pun mirip-mirip produk-produk perbankan konvensional yang "disyariahkan."[65] Kecuali itu, infrastruktur dan sarana prasarana yang dibutuhkan bagi operasional bank syariah, terutama terkait pengelolaan likuiditas dan instrumen keuangan tidak disediakan.[66] Dalam konteks demikian mispersepsi tidak bisa dihindari, di mana orang hampir tidak melihat perbedaan esensial antara perbankan syariah dengan perbankan konvensional.

Sebagai akhir dari uraian dalam sub bahasan ini dapat dikemukakan bahwa dialektika hukum Islam dan hukum nasional pada periode pembentukan sebagai berikut. Pertama, secara kelembagaan penyebutan bank syariah memakai istilah bank berdasarkan prinsip bagi hasil (BBBH). Seperti halnya

---

syariah, tetapi dimasukkan sebagai dana kebajikan, yang digunakan untuk kebajikan produktif, sumbangan dan penggunaan lainnya untuk kepentingan umum. Anonim, "Dana Non Halal," diakses dari http://makalah-perkuliah.blogspot.com/2012/11/dana-non-halal.html tanggal 1 Pebruari 2013.

[65] Muhammad Kamal Zubair, "Akselerasi Pertumbuhan Bank Syariah di Indonesia," dalam *Millah*, Volume VIII, Nomor 1, Agusrus 2008, 3.

[66] Jangankan infrastruktur dan sarana prasarana, pengaturan pengelolaan likuiditas saja tidak ada (baca: tidak mengakomodasi kebutuhan operasional bank syariah). Zainul Arifin, sebagaimana dikutip Abdul Halim Barkatullah dan Teguh Prasetyo, *Hukum Islam Menjawab Tantangan Zaman yang Terus Berkembang*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hlm. 182.

bank konvensional, bank syariah terdiri dari BUS dan BPR. Untuk melakukan pengawasan atas produk perbankan syariah agar berjalan sesuai dengan prinsip syariah bank syariah harus memiliki Dewan Pengawas Syariah (DPS) yang pembentukan maupun dalam melaksanakan tugas harus berkonsultasi dengan Majelis Ulama Indonesia (MUI).

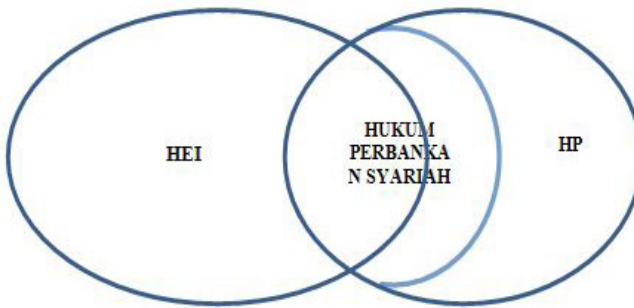
Kedua, kegiatan usaha bank syariah didasarkan pada hukum ekonomi Islam. Dalam melakukan kegiatan usaha bank syariah dibedakan secara dikotomis dengan bank konvensional. Bank syariah hanya boleh beroperasi berdasarkan prinsip syariah/ hukum Islam, sedangkan bank konvensional hanya boleh beroperasi secara konvensional. Ini diyakini sesuai dengan hukum ekonomi Islam, dimana bank syariah beroperasi secara murni kesyariahannya. Kegiatan usaha bank syariah tidak dirinci secara definitif seperti halnya kegiatan usaha bank konvensional. Demikian pula tidak dijelaskan hukum ekonomi Islam yang mana yang harus dijadikan acuan. Oleh karena itu bank-bank syariah mengambil inisiatif melakukan berbagai kegiatan usaha dan Dewan Pengawas Syariah (DPS) bertindak sebagai pemberi legitimasi dengan fatwa hukumnya. Dengan kata lain, hukum ekonomi Islam yang menjadi acuan bank syariah adalah fatwa DPS yang ada pada masing-masing bank syariah.

Ketiga, dalam hal pengelolaan likuiditas bagi bank syariah sama sekali tidak dimungkinkan untuk mengacu kepada hukum ekonomi Islam. Kebijakan moneter yang dijalankan oleh bank sentral termasuk dalam penerbitan instrumen keuangan memakai infrastruktur yang ribawi. Bank syariah dipaksa mengikuti dan tampil seperti bank konvensional. Instrumen yang tersedia adalah GWM, SBI, pasar uang, dan FPJP yang sejatinya diperuntukkan bank-bank konvensional.

Periode yang serba tidak ideal bagi perkembangan bagi perbankan syariah ini berakhir setelah terjadi krisis moneter dan kemudian disusul krisis ekonomi serta krisis multidimensi di Indonesia yang berakibat jatuhnya kekuasaan Presiden Soharto

beserta rezim Orde Barunya.

Ragaan 2

Dialektika Hukum Ekonomi Islam dan Hukum Perbankan Periode Pembentukan

Keterangan:

Adanya bagian hukum perbankan syariah yang berada di luar wilayah pertemuan hukum ekonomi Islam dan hukum perbankan menunjukkan bahwa ada materi hukum perbankan syariah yang tidak dibenarkan oleh hukum ekonomi Islam.

Tabel 1

Matrik Formulasi Hukum Perbankan Syariah
Periode Pembentukan

NO	ASPEK	URAIAN
1	Kelembagaan	• Bank syariah disebut dengan BBBH yang terdiri dari BU dan BPR • Tiap BBBH harus memiliki DPS yang pengangkatan dan pelaksanaan tugasnya dikonsultasikan dengan MUI • DPS berfungsi sbg pengawas kepatuhan kpd HI sekaligus pemberi fatwa syariah
2	Kegiatan Usaha	• BBBH hanya boleh menjalankan usaha berdasarkan prinsip bagi hasil • BK juga hanya boleh menjalankan usaha secara konvensional.
3	Pengelolaan Likuiditas & Instrumen Keuangan	• Mengikuti praktik BK • Tidak ada infrastruktur hukum yang menunjang
4	Lain-lain	Pemerintah sebagai regulator

Keterangan:

BBBB : Bank berdasarkan prinsip bagi hasil
BK : Bank konvensional
DPS : Dewan Pengawas Syariah
HI : Hukum Islam

BAB IV

PERIODE PEMANTAPAN (1998 – 2008)

Setelah berjalan selama enam tahun, pada 1998 seiring dengan dimulainya masa reformasi pasca mundurnya Presiden Soeharto dari jabatannya, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (UUP) diubah dan disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (selanjutnya disebut UUP Baru). Gerakan reformasi 1998 muncul karena terjadinya krisis multidimensi yang dipicu oleh krisis keuangan dan perbankan (krisis moneter atau populer disebut krismon). Salah satu fakta historis yang tidak terbantahkan dalam krisis tersebut adalah kolapnya perbankan nasional yang ditandai oleh dilikuidasinya 16 belas bank,[1] kondisi *net interest*

---

[1] Likuidasi enam belas bank tersebut merupakan bagian dari kebijakan restrukturisasi sistem keuangan yang menjadi syarat untuk mendapatkan bantuan teknis dari tiga lembaga multilateral yang bekerjasama secara terkoordinasi, yaitu Dana Moneter Internasional (IMF), Bank Dunia (WB), dan Bank Pembangunan Asia (ADB). Likuidasi sebenarnya hendak dilakukan sejak tahun 1996, namun ditunda karena ketentuan tentang likuidasi belum dirampungkan. Setelah Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 1996 tentang Likuidasi Bank diterbitkan pada Desember 1996 usulan likuidasi dimunculkan lagi. Akhirnya, kebijakan likuidasi direalisasikan pada tanggal 1 Nopember 1997, atau lima bulan pasca Pemilu Mei 1997, sesuai petunjuk Presiden Soeharto. J. Soedradjad Djiwandono, *Mengelola Bank Indonesia. Op. cit.*, hlm. 139, dan 164-165.

margin (NIM) yang negatif[2] dan kemudian ditindaklanjuti dengan pemberian bantuan likuiditas terhadap bank-bank[3] guna mencegah terjadinya kondisi yang lebih buruk.

Di tengah situasi kolapnya perbankan nasional akibat krismon, perbankan syariah yang waktu itu identik dengan Bank Muamalat Indonesia (BMI) hampir tidak mengalami imbas krisis tersebut.[4] Kondisi demikian merupakan salah satu motif dilakukannya perubahan terhadap UUP. Namun demikian, dalam konsiderans maupun penjelasan umum, terkait dengan perbankan syariah tidak diungkapkan secara eksplisit kecuali sebatas perlunya peningkatan peran bank yang menyelenggarakan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah untuk menampung aspirasi dan kebutuhan masyarakat.[5]

UUP Baru yang disahkan dan mulai berlaku pada 10 Nopember 1998 ditindaklanjuti dengan pengesahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (UUBI)

---

2 Artinya biaya bunga untuk simpanan nasabah lebih besar dari pendapatan bunga dari kredit yang dikucurkan. Krisna Wijaya, *Analisis Krisis Perbankan Nasional Catatan kolom demi Kolom* (Jakarta: Penerbit Harian Kompas, 2000), hlm. 59.

3 Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) adalah fasilitas Bank Indonesia yang digunakan untuk menjaga kestabilan sistem pembayaran dan sektor perbankan agar tidak terganggu akibat ketikseimbangan (*mismatch*) antara penerimaan dan penarikan dana pada bank-bank, baik jangka pendek maupun panjang. BLBI diberikan kepada bank-bank yang mengalami masalah likuiditas yang berdampak sistemik. Fasilitas tersebut diberikan oleh Bank Indonesia bukan untuk menyelamatkan pemilik bank atau bank-bank secara individual dari kerugian yang diderita, tetapi untuk keselamatan dan kestabilan perbankan sebagai sistem, sebagai bagian vital dari sistem pembayaran nasional. J. Soedradjad Djiwandono, *Ibid*., hlm. 237-267.

4 Seperti dinyatakan oleh mantan Direktur Utama BMI, Achmad Riawan Amin, perbankan syariah telah sukses menunjukkan resistensinya terhadap krisis ekonomi. Pada saat perbankan konvensional kolaps, perbankan syariah tetap maju dan tidak pernah bergantung kepada siapa pun. "Islamic Window System Perlu Diterapkan," diakses dari http://www.tempo.co/read/news/2003/12/18/05635964/IIslamic-Window-SystemI-Perlu-Diterapkan tanggal 28 Januari 2013.

5 Penjelasan Umum UUP Baru.

menggantikan UU Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral sebagai satu paket kebijakan perbankan nasional. Dengan berlakunya rezim UUP Baru regulasi, perizinan dan pengawasan perbankan, termasuk perbankan syariah beralih dari Pemerintah kepada Bank Indonesia.[6] Konsekwensinya adalah, pengaturan perbankan tidak lagi berupa Peraturan Pemerintah (PP), Keppres, atau yang sejenisnya, tetapi berubah dalam bentuk Peraturan Bank Indonesia (PBI)[7] yang kemudian diterjemahkan dan ditindaklanjuti secara teknis dengan Surat Edaran Bank Indonesia (SEBI). Demikian pula, Bank Indonesia dalam melakukan tugas pengendalian moneter tidak semata berdasar sistem konvensional yang berbasis bunga, tetapi juga mengelaborasi sistem perbankan syariah yang tidak berbasis bunga.[8]

Untuk mengatur hal teknis operasional diterbitkan satu paket peraturan yang terdiri dari SK Direksi Bank Indonesia Nomor 32/33/KEP/DIR tentang Bank Umum, SK Direksi Bank Indonesia Nomor 32/34/KEP/DIR tentang Bank Umum Berdasarkan Prinsip Syariah, SK Direksi Bank Indonesia Nomor 32/35/KEP/DIR tentang Bank Perkreditan Rakyat, dan SK Direksi Bank Indonesia Nomor 32/36/KEP/DIR tentang Bank Perkreditan Rakyat Syariah yang masing-masing tertanggal 12 Mei 1999.

Periode ini ditandai dengan dibentuknya Dewan Syariah Nasional (DSN) oleh Majelis Ulama Indonesia (MUI) pada 1999[9] yang selama periode ini berlangsung telah mengeluarkan tujuh puluhan fatwa, yang sebagian besar terkait dengan perbankan

[6] Pasal 8 UUBI.

[7] Sebelum diundangkannya UUBI, peraturan operasional itu berbentuk Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia. Setelah itu sebutan bagi peraturan dimaksud diubah menjadi Peraturan Bank Indonesia, yang dalam Pasal 1 angka 8 didefinisikan sebagai ketentuan hukum yang ditetapkan oleh Bank Indonesia dan mengikat setiap orang atau badan dan dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

[8] Pasal 10 ayat (2) UUBI.

[9] Rahmani Timorita Yulianti, "Pola Ijtihad Fatwa Dewan Syari'ah Nasional MUI tentang Produk Perbankan Syari'ah," dalam *Jurnal Ekonomi Islam La_Riba*, Volume I, Nomor. 1, Juli 2007, hlm. 59.

syariah. Pada periode ini pula, tepatnya pada 24 Januari 2004 bertepatan dengan 5 Dzulhijjah 1424 MUI merilis Fatwa Nomor I Tahun 2004 tentang Bunga Bank.[10] Fatwa yang merupakan hasil ijma' ulama (Komisi Fatwa MUI Se-Indonesia) I tahun 2003 itu berisi tiga diktum. Diktum pertama tentang pengertian bunga dan riba. Menurut fatwa tersebut, bunga adalah tambahan yang dikenakan dalam transaksi pinjaman uang yang diperhitungkan dari pokok pinjaman tanpa mempertimbangkan pemanfaatan/hasil pokok tersebut, berdasarkan tempo waktu, diperhitungkan secara pasti di muka, dan pada umumnya berdasarkan persentase. Sedangkan riba didefinisikan sebagai tambahan tanpa imbalan yang terjadi karena penangguhan dalam pembayaran yang diperjanjikan sebelumnya, dan inilah riba nasi'ah.

Diktum kedua berisi tentang hukum bunga. Menurut fatwa tersebut, praktek pembungaan uang saat ini telah memenuhi kriteria riba yang terjadi pada masa Rasulullah SAW, yakni riba nasi'ah. Praktek pembungaan tersebut hukumnya adalah haram, baik dilakukan oleh bank, asuransi, pasar modal, pegadaian, koperasi dan lembaga keuangan lainya maupun dilakukan oleh individu.

Diktum ketiga berisi tentang bermuamalah dengan lembaga keuangan konvensional. Menurut fatwa tersebut, untuk wilayah yang sudah ada kantor/jaringan lembaga keuangan syariah dan mudah dijangkau, tidak diperbolehkan melakukan transaksi yang didasarkan kepada perhitungan bunga. Sedangkan untuk wilayah yang belum ada kantor/jaringan lembaga keuangan syariah, diperbolehkan melakukan transaksi di lembaga keuangan konvensional berdasarkan prinsip *dharurat*/*hajat*.

Dua setengah tahun kemudian, tepatnya pada 27 Juni 2006/1 Jumadil Akhir 1427 Majelis Tarjih Muhammadiyah mengeluarkan fatwa serupa, yang dalam beberapa diktumnya menyatakan

[10] Majelis Ulama Indonesia, *Himpunan Fatwa Majelis Ulama Indonesia* (Jakarta: Erlangga, 2011), hlm. 436-445.

sebagai berikut:[11]

Pertama	:	Ekonomi Islam adalah sistem ekonomi yang berbasiskan nilai-nilai syariah antara lain berupa keadilan, kejujuran, bebas bunga, dan memiliki komitmen terhadap peningkatan kesejahteraan bersama.
Kedua	:	Untuk tegaknya ekonomi Islam, Muhammadiyah sebagai gerakan dakwah Islam amar makruf nahi munkar dan tajdid, perlu terlibat secara aktif dalam mengembangkan dan mengadvokasi ekonomi Islam dalam kerangka kesejahteraan bersama.
Ketiga	:	Bunga (*interest*) adalah riba karena (1) merupakan tambahan atas pokok modal yang dipinjamkan, padahal Allah berfirman, Dan jika kamu bertaubat (dari pengambilan riba), maka bagimu pokok hartamu, (2) tambahan itu bersifat mengikat dan diperjanjikan, sedangkan yang bersifat suka rela dan tidak diperjanjikan tidak termasuk riba.
Keempat	:	Lembaga keuangan syariah diminta untuk terus meningkatkan kesesuaian operasionalisasinya dengan prinsip-prinsip syariah.
Kelima	:	Menghimbau kepada seluruh jajaran dan warga Muhammadiyah serta umat Islam secara umum agar bermuamalat sesuai dengan prinsip-prinsip syariah, dan bilamana menemui kesukaran dapat berpedoman kepada kaidah "Suatu hal bilamana mengalami kesulitan diberi kelapangan" dan "Kesukaran membawa kemudahan."

Pengaturan kelembagaan bank syariah, kegiatan usaha,

[11] "Fatwa Majelis Tarjih dan Tajdid Pimpinan Pusat Muhammadiyah Nomor 08 Tahun 2006," diakses dari http://tarjih.muhammadiyah.or.id/download-fatwa-215.html. pada 11 Desember 2012.

dan instrumen keuangan yang dimanfaatkan bank syariah pada periode UUP Baru adalah sebagai berikut.

A. Kelembagaan

Secara kelembagaan bank syariah pada periode UUP Baru banyak berbeda dari periode sebelumnya. Perubahan terjadi pada istilah yang dipakai untuk bank syariah dan diperkenalkannya unit usaha syariah (UUS) sebagai entitas baru bank syariah serta dimungkinkannya perubahan dari bank konvensional menjadi bank syariah. Pada periode ini pula setiap bank diharuskan menyebutkan nama bank di depan namanya untuk membedakannya dari lembaga bisnis yang lain, terutama lembaga keuangan non bank.[12] Demikian pula untuk menunjukkan identitas dan kegiatan usaha yang dijalankannya bank syariah diharuskan mencantumkan secara jelas kata "syariah" sesudah kata "bank" pada namanya.[13] Dengan demikian orang dapat membedakan suatu bank dari lembaga keuangan bukan bank, seperti halnya membedakan bank syariah dari bank konvensional/non syariah.

Jika pada periode sebelumnya untuk bank syariah dipakai istilah bank berdasarkan prinsip bagi hasil (bank bagi hasil), maka pada periode ini telah dipakai istilah yang lebih jelas dan tegas, yaitu bank berdasarkan prinsip syariah atau disebut bank syariah. Pemakaian kata "bank syariah" tidak saja lebih tegas dari sisi orientasi dan kegiatan usaha yang dijalani oleh bank yang bersangkutan, tetapi juga relevan dan sekaligus mencerminkan kegiatan usaha yang lebih luas sebagaimana lazim dilakukan oleh bank syariah, terutama di negara-negara yang lebih dahulu memperkenalkan bank syariah. Di Pakistan, Iran, Sudan dan Malaysia, misalnya, bank syariah menjalankan kegiatan usaha tidak semata berdasarkan prinsip bagi hasil tetapi juga berdasarkan

[12] Pasal 12 SK Direksi BI Nomor 32/33 tanggal 12 Mei 1999 tentang Bank Umum.

[13] Pasal 12 SK Direksi BI Nomor 32/34 tanggal 12 Mei 1999 tentang Bank Umum Berdasarkan Prinsip Syariah.

prinsip yang lain seperti jual beli, sewa, dan imbalan. Dengan demikian, bank syariah di Indonesia telah mempunyai dasar legalitas yang lebih kuat terkait dengan kegiatan usahanya yang bervariasi dalam menjalankan fungsi intermediasi keuangan.

Seakan mengoreksi kesalahan sebelumnya,[14] UUP Baru mengelaborasi *Islamic windows*[15] untuk lebih memacu pertumbuhan dan perkembangan bank syariah sebagaimana dilakukan di Malaysia. Keinginan tersebut nampak dalam konsiderans Peraturan Bank Indonesia (PBI) Nomor 4/1/PBI/2002 tentang Perubahan Kegiatan Usaha Bank konvensional Menjadi Bank umum Berdasarkan Prinsip Syariah dan Pembukaan Kantor Bank Berdasarkan Prinsip Syariah oleh Bank umum Konvensional (selanjutnya disebut PBI 4/1/PBI/2002) pada klausul menimbang huruf a dan b sebagai berikut:

> "Dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat akan jasa pelayanan perbankan syariah yang semakin meningkat, diperlukan jaringan kantor bank yang melakukan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah yang lebih luas dan mudah dijangkau. Ketentuan mengenai bank umum yang melakukan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah yang pada saat ini berlaku perlu disempurnakan untuk mendorong perkembangan jaringan kantor bank yang melakukan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah."

Kebijakan *islamic window* merupakan implementasi dari Pasal 1 angka 3 UUP Baru yang memberikan legalitas bagi bank

---

[14] Dimaksudkan dengan kesalahan di sini adalah lambatnya perkembangan perbankan syariah, baik dari kelembagaan maupun asset yang dikelola selama periode UUP.

[15] Istilah *Islamic window* merupakan lawan dari *conventional window*. Kedua istilah itu tidak dipakai dalam peraturan perundang-undangan, tetapi lazim digunakan dalam artikel-artikel dan pustaka-pustaka tentang perbankan syariah. Sutan Remy Sjahdeini, *Perbankan Islam dan Kedudukannya dalam Tata Hukum Perbankan Indonesia*, cetakan ketiga (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 2007), hlm. 157.

umum untuk melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional dan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah, baik dengan memilih salah satu maupun memilih keduanya secara sekaligus dan dalam waktu yang bersamaan. Dalam konteks ini UUP Baru menyatakan bahwa bank umum adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional dan atau berdasarkan prinsip syariah yang dalam kegiatannya memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran.[16]

Agaknya pengembangan perbankan syariah di Indonesia, terutama terkait *islamic window* ini condong pada pengalaman Malaysia.[17] Malaysia meyakini bahwa suatu sistem perbankan memerlukan lima unsur penting untuk bisa tumbuh dan berkembang, yaitu:

1. Jumlah pemain (kantor cabang bank syariah) yang banyak;
2. Jenis instrumen perbankan syariah yang beraneka ragam;
3. Tersedianya pasar keuangan syariah;
4. Sistem tersebut merefleksikan nilai-nilai sosio-ekonomis dalam Islam, baik dalam substansi maupun bentuknya; dan
5. Perundang-undangan yang memadai.

Kebijakan *Islamic window* merupakan tahapan yang pertama, yang dimaksudkan untuk menciptakan sebanyak mungkin pemain (bank) yang dapat menjangkau seluruh penduduk. Untuk itu lembaga-lembaga perbankan konvensional yang telah ada dibolehkan untuk menawarkan jasa-jasa perbankan syariah dengan menggunakan infrastruktur dan cabang-cabang yang telah dimiliki.

Konsep *islamic window* diartikan sebagai pelaksanaan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah oleh bank umum konvensional. *Islamic window* diperkenalkan oleh Pasal 6 huruf m UUP Baru dan kemudian secara teknis diatur dalam Bab XI Pasal 52 sampai dengan Pasal 62 Surat Keputusan Direksi

[16] Pasal 1 angka 3 UU Nomor 10 Tahun 1998.
[17] Abdul Halim Barkatullah dan Teguh Prasetyo, *Op. cit.*, 187-188.

Bank Indonesia Nomor 32/33/KEP/DIR tentang Bank Umum. Ketentuan yang mengatur tentang *islamic window* dalam SK Direksi BI tersebut secara berturut-turut dicabut, diganti dan disempurnakan dengan PBI Nomor 4/1/PBI/2002, PBI Nomor 8/3/PBI/2006 tentang Perubahan Kegiatan Usaha Bank umum Konvensional Menjadi Bank Umum Yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah dan Pembukaan Kantor Bank Yang Melaksanakan kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah Oleh Bank Umum Konvensional (selanjutnya disebut PBI 8/3/PBI/2006), dan PBI Nomor 9/7/PBI/2007 tentang Perubahan PBI Nomor 8/3/PBI/2006 tentang Perubahan Kegiatan Usaha Bank Umum Konvensional Menjadi Bank Umum Yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah dan Pembukaan Kantor Bank Yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah Oleh Bank Umum Konvensional (selanjutnya disebut PBI 9/7/PBI/2007).

Dalam Pasal 6 huruf m UUP Baru dikemukakan salah satu kegiatan usaha bank umum konvensional, yaitu menyediakan pembiayaan dan/atau melakukan kegiatan lain berdasarkan prinsip syariah. Selanjutnya penjelasan pasal 6 huruf m UUP Baru tersebut menandaskan:

"Bank umum yang melakukan kegiatan usaha konvensional dapat juga melakukan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah melalui:

1. Pendirian kantor cabang atau kantor di bawah kantor cabang baru, atau
2. Pengubahan kantor cabang atau kantor di bawah kantor cabang yang melakukan kegiatan usaha secara konvensional menjadi kantor yang melakukan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah. Dalam rangka persiapan perubahan kantor cabang tersebut, kantor cabang atau kantor di bawah kantor cabang yang sebelumnya melakukan kegiatan usaha secara konvensional dapat terlebih dahulu membentuk unit

tersendiri yang melaksanakan kegiatan berdasarkan prinsip syariah di dalam kantor bank tersebut."

Pelaksanaan ketentuan tentang *islamic window* tersebut secara teknis mengalami perkembangan yang dinamis dari satu peraturan ke peraturan penggantinya. Semula Pasal 52 SK Direksi 32/33/KEP/DIR mengelaborasi tiga cara pembukaan kantor cabang bank yang melakukan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah sebagai berikut:

1. Membuka kantor cabang syariah;
2. Mengubah kegiatan usaha kantor cabang yang melakukan kegiatan usaha secara konvensional menjadi kantor cabang syariah;
3. Meningkatkan status dan mengubah kegiatan usaha kantor di bawah kantor cabang yang melakukan kegiatan secara konvensional menjadi kantor cabang syariah.

Pasal 12 PBI 4/1/PBI/2002 menambahkan dua cara pendirian kantor cabang bank syariah, sehingga secara keseluruhannya adalah sebagai berikut:

1. Membuka kantor cabang syariah;
2. Mengubah kegiatan usaha kantor cabang yang melakukan kegiatan usaha secara konvensional menjadi kantor cabang syariah;
3. Meningkatkan status kantor di bawah kantor cabang yang melakukan kegiatan secara konvensional menjadi kantor cabang syariah;
4. Mengubah kegiatan usaha kantor cabang yang melakukan kegiatan secara konvensional yang sebelumnya telah membuka unit syariah menjadi kantor cabang syariah; dan/atau
5. Meningkatkan status kantor cabang pembantu yang melakukan kegiatan usaha secara konvensional yang sebelumnya telah membuka unit syariah menjadi kantor cabang syariah.

Selanjutnya cara-cara pendirian kantor cabang syariah tersebut disempurnakan dan dimodifikasi sedemikian rupa oleh Pasal 13 PBI 8/3/PBI/2006 sebagai berikut:

1. Membuka kantor cabang syariah;
2. Mengubah kantor cabang menjadi kantor cabang syariah;
3. Meningkatkan status kantor di bawah kantor cabang menjadi kantor cabang syariah;
4. Mengubah kegiatan usaha kantor cabang yang sebelumnya telah membuka unit syariah menjadi kantor cabang syariah;
5. Meningkatkan status kantor cabang pembantu yang sebelumnya telah membuka unit syariah menjadi kantor cabang syariah; dan/atau
6. Membuka kantor cabang syariah baru yang berasal dari unit syariah dari kantor cabang dan atau kantor cabang pembantu, di lokasi yang sama atau di luar lokasi kantor cabang dan atau kantor cabang pembantu di mana unit syariah sebelumnya berada.

Diterbitkannya PBI 8/3/PBI/2006 tidak saja menyempurnakan pengaturan tentang *islamic window* sebagaimana dimaksud dalam paragraf di atas. Lebih dari itu, sebagaimana dikemukakan dalam paragraf terdahulu, PBI 8/3/PBI/2006 juga mengadopsi praktik *islamic window* dari Malaysia yang biasa disebut *office chanelling*.[18] *Office chanelling* atau layanan syariah sebagaimana

[18] Di Malaysia *office chanelling* dikenal dengan Skim Perbankan Islam (SPI) yang dikeluarkan pada 1993 oleh otoritas perbankan di sana. SPI dimaksudkan untuk memperkuat jaringan pelayanan perbankan syariah, mentargetkan kenaikan *share market* perbankan syariah hingga 5 persen dan memperbanyak jenis layanan bank syariah. Untuk mendukung kebijakan itu dibentuk Majlis Penasihat Syariah pada tingkat nasional dan pembentukan Jabatan Perbankan Islam dan Takaful pada Bank Negara Malaysia (BNM) selaku bank sentral. Dengan mengikuti SPI bank konvensional diperkenankan memberikan layanan produk dalam bentuk syariah dengan menggunakan prasarana dan instrumen yang sudah ditetapkan. SPI ini bersifat sukarela, namun pelaksanaannya tunduk pada ketentuan yang diatur BNM. BNM secara khusus memberikan *guide line* untuk hal tersebut, antara lain aturan pada BAFIA Pasal 32 yang

diatur dalam Pasal 1 angka 20 adalah kegiatan penghimpunan dana yang dilakukan di kantor cabang dan atau kantor di bawah kantor cabang untuk dan atas nama kantor cabang syariah pada bank yang sama.[19]

Praktek *office chanelling* yang merupakan kerjasama antara bank syariah dan bank konvensional tidak melanggar prinsip syariah. Kecanggihan teknologi modern telah mampu membuat dana dari dua bank yang melakukan kerjasama itu terpisah. Dana yang diterima bank syariah langsung masuk ke rekeningnya tanpa terlebih dahulu singgah ke rekening bank konvensional. Prinsip dari *office chanelling* tidak jauh berbeda dengan pemanfaatan ATM bank konvensional oleh nasabah bank syariah. Mekanisme seperti itu sudah memenuhi *syariah compliance*.[20]

Dengan demikian, kelembagaan bank syariah pada masa UUP Baru meskipun secara prinsip terdiri dari bank umum syariah (BUS)[21] dan bank perkreditan rakyat syariah (BPRS),[22] akan tetapi

---

tidak membenarkan bank melakukan investasi pada sektor usaha yang bersinggungan dengan barang haram seperti arak dan judi. Pasal 124 BAFIA juga mensyaratkan kepada bank konvensional yang memberikan layanan produk syariah untuk membuat unit atau divisi perbankan syariah. Moh. Rozaq Asyhari, "Sejarah Perkembangan Perbankan Malaysia," diakses dari http://rozaqasyhari.multiply.com/journal/item/3?&item_id=3&view:replies=reverse tanggal 15 Juni 2011.

[19] Ketentuan teknis mengenai layanan syariah lebih lanjut diatur dalam Pasal 38 dan Pasal 39 PBI 8/3/PBI/2006.

[20] H.M. Nadratuzzaman Hosen, dkk., *Menjawab Keraguan Umat Islam Terhadap Bank Syariah* (Jakarta: Pusat Komunikasi Ekonomi Syariah Publishing, 2007), hlm. 46-47. Versi elektroniknya bisa diakses pada www.pkes.org atau www.pkesinteraktif.com

[21] Semula diatur dalam SK Direksi Bank Indonesia Nomor 32/34/KEP/Dir tanggal 12 Mei 1999 tentang Bank Umum Berdasarkan Prinsip Syariah kemudian secara berturut-turut diubah dan disempurnakan dengan PBI Nomor 6/24/PBI/2004 tentang Bank Umum yang melaksanakan kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah dan PBI Nomor 7/35/PBI/2005 tentang Perubahan PBI Nomor 6/24/PBI/2004 tentang Bank Umum yang melaksanakan kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah.

[22] Semula diatur dalam SK Direksi Bank Indonesia Nomor 32/36/KEP/DIR tanggal 12 Mei 1999 tentang Bank Perkreditan Rakyat Berdasarkan Prin-

sesungguhnya dengan kebijakan *islamic window* kelembagaan bank syariah bertambah satu, yaitu unit usaha syariah (UUS) pada bank umum konvensional. Sejalan dengan semangat mempercepat pertumbuhan dan perkembangan perbankan syariah UUP Baru juga memfasilitasi perubahan kegiatan usaha bank konvensional menjadi kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah.[23] Sebaliknya UUP Baru tidak memperkenankan perubahan dari kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah menjadi kegiatan usaha secara konvensional.[24]

Semangat mempercepat perkembangan perbankan syariah tersebut dari aspek permodalan mengabaikan filter kehalalan sumber dana. Berbeda dengan sumber dana BUS maupun BPRS, sumber dana UUS maupun BUS hasil perubahan dari bank umum konvensional tidak dipersyaratkan kehalalannya. SK Direksi Bank Indonesia Nomor 32/34/KEP/DIR melarang sumber dana yang dipergunakan dalam rangka kepemilikan BUS berasal dari pinjaman atau fasilitas pembiayaan dalam bentuk apa pun dari bank atau pihak lain di Indonesia maupun berasal dari sumber yang diharamkan menurut prinsip syariah, termasuk dari dan untuk tujuan pencucian uang (*money laundering*).[25] Larangan sumber dana untuk kepemilikan BUS itu kemudian dimuat ulang dalam PBI Nomor 6/24/PBI/2004 tentang Bank Umum yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah dengan menempatkannya pada pasal yang sama dan redaksi yang hampir tidak berbeda sama sekali.[26]

---

sip Syariah kemudian secara berturut-turut diubah dan disempurnakan dengan PBI Nomor 6/17/PBI/2004 tentang Bank Perkreditan Rakyat Berdasarkan Prinsip Syariah dan PBI Nomor 8/25/PBI/PBI/2006 tentang Perubahan PBI Nomor 6/17/PBI/2004 tentang Bank Perkreditan Rakyat Berdasarkan Prinsip Syariah.

[23] Pasal 43 ayat (1) SK Direksi BI Nomor 32/33/KEP/DIR.

[24] Pasal 51 SK Direksi BI Nomor 32/33/KEP/DIR; Pasal 32 SK Direksi BI Nomor 32/34/KEP/DIR; Pasal 31 ayat (2) dan (3) SK Direksi BI Nomor 32/36/KEP/DIR; dan berbagai produk perundangan terkait.

[25] Pasal 14 SK Direksi BI Nomor 32/34/KEP/DIR.

[26] Pasal 14 PBI Nomor 6/24/PBI/2004.

Larangan kepemilikan dari sumber dana sebagaimana tersebut juga diberlakukan untuk kepemilikan BPRS. SK Direksi Bank Indonesia Nomor 32/36/KEP/DIR melarang sumber dana kepemilikan BPRS berasal dari pinjaman atau fasilitas pembiayaan dalam bentuk apa pun dari bank atau pihak lain di Indonesia maupun yang berasal dari sumber yang diharamkan menurut prinsip syariah, termasuk hasil kegiatan yang melanggar hukum.[27] Larangan sumber dana untuk kepemilikan BPRS itu kemudian dimuat ulang dalam PBI Nomor 6/17/PBI/2004 tentang Bank Perkreditan Rakyat Berdasarkan Prinsip Syariah dengan menempatkan pada pasal yang sama dan pemakaian redaksi yang hampir sama.[28]

Sementara itu untuk kepemilikan UUS maupun BUS hasil perubahan dari bank umum konvensional, SK Direksi Nomor 32/33/KEP/DIR hanya melarang berasal dari pinjaman atau fasilitas pembiayaan dalam bentuk apa pun dari bank atau pihak lain di Indonesia; maupun yang berasal dari dan untuk tujuan pencucian uang (*money laundering*).[29] Formulasi sumber dana untuk kepemilikan UUS dan BUS hasil perubahan dari bank umum konvensional itu kemudian dimuat ulang dalam PBI Nomor 2/27/PBI/2000 tentang Bank Umum dengan menempatkannya pada pasal yang sama dan redaksi yang sama pula.[30]

UUP Baru juga mengintroduksi Dewan Syariah Nasional (DSN) yang dibentuk oleh Majelis Ulama Indonesia (MUI). DSN mempunyai fungsi utama mengawasi produk-produk lembaga keuangan syariah agar sesuai dengan syariah Islam.

---

[27] Pasal 14 SK Direksi BI Nomor 32/36/KEP/DIR.

[28] Pasal 14 PBI Nomor 6/17/PBI/2004. Sebagai perbandingan berikut ini redaksi yang dipakai. Sumber dana yang digunakan dalam rangka kepemilikan BPRS dilarang: a. berasal dari pinjaman atau fasilitas pembiayaan dalam bentuk apapun dari bank dan atau pihak lain; b. berasal dari sumber yang diharamkan menurut prinsip syariah; c. berasal dari dan untuk tujuan pencucian uang (*money laundering*).

[29] Pasal 14 SK Direksi Nomor 32/33/KEP/DIR.

[30] Pasal 14 PBI Nomor 2/27/PBI/2000.

Untuk keperluan itu DSN membuat panduan produk keuangan syariah yang diambil dari sumber-sumber hukum Islam. Untuk menjalankan fungsi tersebut DSN mempunyai tugas dan kewenangan memastikan kesesuaian antara produk, jasa dan kegiatan usaha bank syariah dengan prinsip syariah.[31] DSN juga bertugas menetapkan anggota Dewan Pengawas Syariah (DPS) pada setiap lembaga keuangan syariah dan memberikan fatwa terkait kegiatan usaha dan produknya. Pengawasan produk-produk lembaga keuangan syariah dilaksanakan oleh DPS.[32]

DSN didirikan oleh MUI berdasarkan Surat Keputusan Nomor 754/MUI/II/1999 tanggal 10 Pebruari seiring perkembangan lembaga-lembaga keuangan syariah di Indonesia. Menurut SK tersebut, DSN mempunyai tugas antara lain mengeluarkan fatwa atas jenis-jenis produk lembaga keuangan syariah seperti perbankan syariah, asuransi syariah, dan lain-lain agar sesuai dengan prinsip syariah.[33]

---

[31] Pasal 1 poin j dan Pasal 53 ayat (3) SK Direksi BI Nomor 32/33/KEP/DIR; Pasal 1 poin i, Pasal 19, Pasal 20, Pasal 28, dan Pasal 31; SK Direksi BI Nomor 32/34/KEP/DIR, Pasal 1 poin f, Pasal 19, Pasal 20, Pasal 27, dan Pasal 30 SK Direksi Nomor 32/36/KE/DIR; dan berbagai produk perundangan terkait.

[32] Di sini terjadi ironi di mana DSN yang lahir belakangan bertugas menetapkan DPS yang secara kelembagaan ada dan lahir terlebih dahulu. Sebagai catatan, DPS dibentuk berdasarkan PP Bank Bagi Hasil yang notabene produk perundangan pada masa UUP. Hal demikian terjadi karena munculnya banyak DPS di setiap lembaga keuangan syariah yang dikhawatirkan menimbulkan fatwa yang berbeda dari masing-masing DPS tersebut yang pada akhirnya akan membingungkan umat dan nasabah. Jadi kemunculan DSN dimaksudkan untuk menyatukan dan menyamakan persepsi, dan sekaligus membawahi DPS-DPS di setiap lembaga keuangan syariah di Indonesia. Baca lebih lanjut Muhammad Syafi'i Antonio, *Bank Syariah dari Teori ke Praktik* (Jakarta: Gema Insani, 2001), hlm. 32 dan 235; dan Rahayu Hartini, "Kedudukan Fatwa MUI Mengenai Penyelesaian Sengketa Melalui Basyarnas Pasca Lahirnya UU Nomor 3 Tahun 2006 tentang Peradilan Agama," Naskah Publikasi Hasil Penelitian Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang Tahun 2007, hlm. 7.

[33] Rahmani Timorita Yulianti, "Pola Ijtihad Fatwa Dewan Syariah Nasional MUI tentang Produk Perbabkan Syariah," dalam *Jurnal Ekonomi Islam*

Dalam periode UUP Baru Dewan Pengawas Syariah (DPS) mengalami perubahan kedudukan dari semula lembaga independen menjadi lembaga struktural.[34] Setiap bank syariah, baik itu bank umum syariah, bank perkreditan syariah, maupun unit usaha syariah wajib memiliki DPS yang berkedudukan di kantor pusat. DPS berfungsi mengawasi kegiatan usaha bank agar sesuai dengan prinsip syariah dan dalam melaksanakan fungsinya DPS harus mengikuti fatwa DSN.[35]

Di sini terjadi ironi. DPS yang notabene kepanjangan tangan DSN dalam pengawasan bank syariah di lapangan secara keanggotaan terdiri dari anggota DSN juga. Dengan kata lain, anggota DPS merangkap pula sebagai anggota DSN dalam waktu yang bersamaan. Ini berarti anggota DPS berdiri dengan dua kaki yang berada di dua tempat yang berbeda; satu kaki di DSN dan satu kaki di bank yang diawasi. Hal ini tentu akan bermasalah dalam praktik oleh karena berpotensi terjadi konflik kepentingan. Di satu sisi sebagai kepanjangan tangan dan bagian dari DSN anggota DPS harus memastikan pemenuhan ketentuan prinsip hukum Islam dalam setiap produk dan jasa bank syariah. Namun pada sisi yang lain, sebagai bagian dari bank syariah yang mendapatkan gaji dan fasilitas tentu anggota DPS akan mengalami setidaknya kendala psikologis ketika akan bersikap kritis dan tegas. Kondisi demikian bukan tidak mungkin akan berpengaruh juga terhadap integritas dan kredibilitasnya ketika akan terlibat dalam perumusan fatwa dalam kapasitasnya sebagai anggota

---

La_Riba, Volune I, No. 1, Juli 2007, hlm. 59; *Jurnal Fenomena*, Volume 3 Nomor 2, September 2005, hlm. 123; dan Moch. Yazid Afandi, "Aspek Legal Perbankan Syariah di Indonesia," diakses dari http://kaffahrevolt.multiply.com/journal/item/19 pada 23 Juli 2010.

[34] Sebagai indikasi bahwa DPS merupakan bagian dari struktur bank syariah adalah diaturnya DPS secara bersamaan dengan dewan komisaris, direksi, dan pemimpin kantor cabang dalam satu bab, yaitu Bab V SK Direksi BI Nomor 32/34/KEP/DIR dan Bab V SK Direksi BI Nomor 32/36/KEP/DIR.

[35] Penjelasan Pasal 6 huruf m UUP Baru, Pasal 19 dan 20 SK Direksi BI Nomor 32/34/KEP/DIR dan Pasal 19 dan 20 SK Direksi BI Nomor 32/36/KEP/DIR.

DSN. Jika itu terjadi pada semua atau sebagian besar anggota DSN, maka kualitas fatwa yang dihasilkan DSN dipertanyakan validitas dan objektivitasnya.

Untuk meminimalisir potensi konflik kepentingan pada anggota DSN maupun anggota DPS, seyogyanya keanggotaan kedua lembaga ini diisi oleh orang yang berbeda. Artinya, anggota DSN tidak merangkap dan secara otomatis sebagai anggota DPS pada suatu bank syariah. Hubungan antara kedua lembaga ini hanya dalam pembentukan saja, di mana DPS dibentuk oleh DSN dan bertanggung jawab pula kepada DSN. Apabila DPS tidak dapat menjalankan tugasnya dengan baik, maka DSN berwenang menarik keanggotaan seorang DPS dan menggantinya dengan orang lain.

B. Kegiatan Usaha

Seperti telah dikemukakan dalam paragraf terdahulu, pemberlakuan UUP Baru merupakan satu paket kebijakan dengan pemberlakuan UUBI. Sebagai satu paket kebijakan di bidang ekonomi moneter, kedua UU ini mengintrodusir Bank Indonesia sebagai regulator perbankan di Indonesia menggantikan Pemerintah. Sebagai konsekwensinya, produk peraturan perundangan yang mengatur teknis operasional perbankan, termasuk perbankan syariah tidak lagi berupa Peraturan Pemerintah (PP) tetapi Peraturan Bank Indonesia (PBI)[36] dan Surat Edaran Bank Indonesia (SEBI).

Perubahan dari UUP menjadi UUP Baru banyak membawa perubahan yang berarti terkait pengaturan kegiatan usaha bank syariah. Pertama, menghapus satu nomonklatur kegiatan usaha

[36] Dalam masa-masa awal berlakunya UUP Baru sampai disahkannya UUBI, dikenal sebagai Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia. Nama PBI diperkenalkan oleh UUBI, misalnya, pada Pasal 1 angka 7, Pasal 2, Pasal 3, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 14, Pasal 15, pasal 17, Pasal 18, Pasal 23, Pasal 25, Pasal 30, dan Pasal 72.

bank yang terdapat dalam Pasal 6 huruf k UUP.[37] Kegiatan usaha yang tidak lagi diperkenankan dilakukan oleh bank adalah melakukan pembelian agunan melalui pelelangan dalam hal debitur tidak memenuhi kewajibannya kepada bank. Dihapuskannya kegiatan usaha ini tidak berarti bahwa bank umum tidak boleh membeli agunan. UUP Baru tetap memperbolehkan hal tersebut, akan tetapi ia mereposisinya dari semula merupakan kegiatan usaha yang berkonotasi mencari keuntungan menjadi sebatas hak dan wewenang dalam rangka menarik kembali dana yang telah dikucurkan kepada nasabah debitur ketika nasabah debitur tidak bisa memenuhi kewajibannya. Begitu pun bank tidak bisa melakukannya secara serta merta, melainkan berdasarkan penyerahan secara sukarela oleh pemilik agunan atau berdasarkan kuasa untuk menjual di luar lelang dari pemilik agunan.[38]

Kedua, UUP Baru merubah formulasi kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah bagi bank umum pada Pasal 6 huruf m.[39] Perubahan meliputi:

1. Pemakaian istilah yang dipakai dari prinsip bagi hasil menjadi prinsip syariah;
2. Kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah diperluas, tidak hanya terbatas pada kegiatan pembiayaan tetapi juga kegiatan yang lain;

---

[37] Pasal 6 huruf k berbunyi, "Membeli melalui pelelangan agunan baik semua maupun sebagian dalam hal debitur tidak memenuhi kewajibannya kepada bank, dengan ketentuan agunan yang dibeli tersebut wajib dicairkan secepatnya."

[38] Ketentuan itu dituangkan dalam Pasal 12A ayat (1) yang selengkapnya berbunyi, "Bank umum dapat membeli sebagian atau seluruh agunan, baik melalui pelelangan maupun di luar pelelangan berdasarkan penyerahan secara sukarela oleh pemilik agunan atau berdasarkan kuasa untuk menjual di luar lelang dari pemilik agunan dalam hal nasabah debitur tidak memenuhi kewajibannya kepada bank, dengan ketentuan agunan yang dibeli tersebut wajib dicairkan secepatnya."

[39] Pasal 6 huruf m berbunyi, "menyediakan pembiayaan dan/atau melakukan kegiatan lain berdasarkan prinsip syariah sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia."

3. Kegiatan usaha ini semula dimaksudkan hanya untuk bank umum syariah, namun kini diperbolehkan pula untuk bank umum konvensional;[40] dan
4. Ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjadi acuan semula ditetapkan oleh Pemerintah dalam bentuk Peraturan Pemerintah kemudian diubah menjadi ditetapkan oleh Bank Indonesia.

Ketiga, UUP Baru merubah formulasi kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah bagi bank perkreditan rakyat syariah (BPRS) pada Pasal 13 huruf c.[41] Perubahan formulasi kegiatan usaha BPRS hampir sama dengan perubahan formulasi kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah pada bank umum, hanya saja kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah ini tidak boleh dilaksanakan oleh BPR konvensional. Dengan kata lain, ketentuan mengenai kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah tidak mengalami perubahan dari UUP ke UUP Baru. Antara BPR dan BPRS masih dipertahankan adanya garis demarkasi yang ketat, di mana yang satu tidak diperbolehkan memasuki wilayah yang lain dan sebaliknya. UUP Baru membatasi BPR pada kegiatan usaha konvensional dan BPRS pada kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah.

Keempat, memang seperti halnya UUP yang menyebut secara rinci kegiatan usaha bank konvensional pada peraturan perundang-undangan selevel Undang-Undang (UU), sedangkan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah disebutnya secara global dan mendelegasikan kewenangan perinciannya pada peraturan perundang-undangan di bawah level UU, maka demikian pula halnya UUP Baru. Pada masa UUP Baru kegiatan

[40] Sebagaimana secara eksplisit dikemukakan dalam penjelasan Pasal 6 huruf yang berbunyi, "Bank umum yang melakukan kegiatan usaha secara konvensional dapat juga melakukan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah"

[41] Pasal 13 huruf c berbunyi, " menyediakan pembiayaan dan penempatan dana berdasarkan prinsip syariah, sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia."

usaha bank konvensional pun telah disebut secara rinci dalam UU dan tidak lagi disebut dalam peraturan perundang-undangan di bawahnya yang bersifat teknis operasional. Namun berbeda secara mencolok dari masa UUP yang pendelegasian pengaturan secara rinci mengenai kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah tidak dilakukan oleh PP, pada masa UUP Baru pendelegasian kewenangan mengatur secara rinci kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah dilaksanakan secara komprehensif oleh SK Direksi BI dan kemudian digantikan oleh PBI.

Kelima, UUP Baru meninggalkan istilah kredit bagi bank syariah. Sebagai gantinya, UUP Baru mengintrodusir istilah pembiayaan berdasarkan prinsip syariah untuk bank syariah. Konsekwensinya adalah imbalan atau bagi hasil keuntungan sebagai basis operasional bank syariah yang dalam UUP diatur menyatu dengan bunga sebagai basis operasional bank konvensional dalam definisi kredit, dalam UUP Baru keduanya diatur secara terpisah. Kredit sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 11 adalah:

> Penyediaan uang atau tagihan yang dapat dipersamakan dengan itu, berdasarkan persetujuan atau kesepakatan pinjam-meminjam antara bank dengan pihak lain yang mewajibkan pihak peminjam untuk melunasi utangnya setelah jangka waktu tertentu dengan pemberian bunga.

Sedangkan pembiayaan berdasarkan prinsip syariah sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 12 adalah:

> Penyediaan uang atau tagihan yang dipersamakan dengan itu berdasarkan persetujuan atau kesepakatan antara bank dengan pihak lain yang mewajibkan pihak yang dibiayai untuk mengembalikan uang atau tagihan tersebut setelah jangka waktu tertentu dengan imbalan atau bagi hasil.

Pemisahan pengaturan kredit dan pembiayaan berdasarkan prinsip syariah dalam sub pasal yang berbeda jelas mengisyaratkan perbedaan yang signifikan di antara keduanya. Kredit identik dengan bunga yang besarnya telah pasti sejak saat transaksi, besarnya persentase berdasarkan jumlah dana yang dipinjamkan dan pembayaran bersifat tetap tanpa pertimbangan apakah usaha yang dibiayai mengalami keuntungan atau kerugian, sedangkan pembiayaan berdasarkan prinsip syariah identik dengan imbalan atau bagi hasil. Imbalan berlaku untuk jasa yang telah diberikan oleh bank syariah semisal pengadaan barang konsumsi maupun modal kerja, sedangkan bagi hasil berlaku untuk penyertaan modal maupun penyediaan modal yang diberikan oleh bank syariah. Imbalan bersifat pasti dan nominalnya ditentukan pada saat transaksi oleh karena ia merupakan bandingan dari usaha yang telah diberikan oleh bank syariah, sedangkan bagi hasil bersifat tidak pasti. Sesuai dengan istilah bagi hasil itu sendiri, bank baru mendapatkan bagi hasil apabila usaha yang dibiayai menghasilkan keuntungan dan besar kecilnya bagi hasil yang diperoleh bank syariah tergantung pada besar kecilnya keuntungan yang diperoleh dari usaha yang dijalankan. Bahkan bank syariah bisa menderita kerugian seiring kerugian usaha yang dibiayai. Perbedaan lebih lanjut antara bunga dan bagi hasil terlihat dalam tabel berikut.[42]

---

[42] Zainul Arifin, "Bank Islam Versus Bank Konvensional," Republika, Senin 10 Juni 2002, hlm. 24; Wirdyaningsih, et.al, *Bank dan Asuransi Islam di Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2005), hlm. 49-50; dan Ahmad Rofiq, "Fiqh Muamalah dan Penyelesaian Sengketa Ekonomi Syariah," disampaikan dalam acara Workshop Perbankan Syariah diselenggarakan oleh Pengurus Daerah Masyarakat Ekonomi Syariah (MES) Kota Semarang di Hotel Pandanaran Semarang, Sabtu 28 Mei 2011.

Tabel 2

Perbedaan Bunga dan Bagi Hasil

Poin-Poin	Bunga	Bagi Hasil
Asumsi	Selalu untung	Kemungkinan untung dan rugi
Besaran (persentase)	Berdasarkan jumlah uang yang dipinjamkan	Berdasarkan jumlah keuntungan yang diperoleh
Pembayaran	Seperti yang dijanjikan tanpa pertimbangan untung atau rugi	Bergantung pada keuntungan proyek, bila rugi ditanggung bersama
Jumlah pembayaran	Tetap, tidak meningkat walau keuntungan berlipat	Sesuai dengan peningkatan jumlah pendapatan
Eksistensi	Diragukan oleh semua agama[1]	Tidak ada yang meragukan keabsahannya.
Stabilitas pengembalian	Fluktuatif	Datar/tetap (*flat*)

(**Sumber**: diolah dari Zainul Arifin: 2002, 24; Ahmad Rofiq: 2011 dan Wirdyaningsih: 2005, 49-50)

Dari tabel itu jelas sekali perbedaan bunga dan bagi hasil. Oleh karena itu pembedaan kredit yang berbasis bunga dalam operasionalnya dengan pembiayaan yang berbasis bagi hasil merupakan keniscayaan.

Keenam, UUP Baru memberikan kerangka yuridis prinsip syariah sebagai pola atau bentuk operasional bagi kegiatan usaha yang dilaksanakan oleh bank syariah. Kerangka yuridis ini penting karena salah satu kegiatan usaha bank syariah adalah melakukan penyertaan modal, yaitu dalam bentuk transaksi *musyarakah* yang oleh Pasal 10 ayat (1) dan Pasal 14 huruf c dilarang dilakukan oleh bank umum syariah maupun bank perkreditan rakyat syariah. Sebab, penyertaan modal itu dilakukan oleh lembaga pembiayaan yang notabene bukan merupakan lembaga bank yang tunduk pada UU Perbankan (lama maupun baru).[43]

Kerangka yuridis prinsip syariah diatur dalam Pasal 1 angka 13 UUP Baru yang berbunyi:

> "Prinsip syariah adalah aturan perjanjian berdasarkan hukum Islam antara bank dan pihak lain untuk penyimpanan dana dan atau pembiayaan kegiatan usaha, atau kegiatan lainnya yang dinyatakan sesuai dengan syariah, antara lain pembiayaan berdasarkan prinsip bagi hasil (*mudharabah*), pembiayaan berdasarkan prinsip penyertaan modal (*musyarakah*), prinsip jual beli barang dengan memperoleh keuntungan (*murabahah*), atau pembiayaan barang modal berdasarkan prinsip sewa murni tanpa pilihan (*ijarah*), atau dengan adanya pilihan pemindahan kepemilikan atas barang yang disewa dari pihak bank oleh pihak lain (*ijarah wa iqtina*).

Dengan demikian, legalitas kegiatan usaha bank syariah yang sebagian identik dengan kegiatan usaha lembaga pembiayaan telah mantap dengan adanya Pasal 1 angka 13 UUP Baru tersebut. Dengan kata lain, secara yuridis tidak ada lagi persoalan tentang kegiatan usaha bank syariah terkait bentuk dan macamnya. Artinya bank syariah adalah bank, meskipun menjalankan usaha yang sebagiannya sama dengan kegiatan usaha lembaga pembiayaan

[43] Sutan Remy Sjahdeini, *Op. cit.*, hlm. 131-132.

oleh karena, betapa pun demikian, ia melaksanakan fungsi intermediasi keuangan sebagaimana layaknya sebuah bank. Ialah menghubungkan dua pihak yang saling membutuhkan, yaitu pihak surplus (penabung) dan pihak defisit (peminjam).

Kegiatan usaha bank syariah yang telah diperkenalkan UUP Baru kemudian dijabarkan lebih lanjut oleh SK Direksi Bank Indonesia. Terkait kegiatan usaha bank umum syariah diatur lebih lanjut dalam SK Direksi Bank Indonesia Nomor 32/34/KEP/DIR tanggal 12 Mei 1999 tentang Bank Umum Berdasarkan Prinsip Syariah dan kemudian disempurnakan oleh PBI Nomor 6/24/PBI/2004 tentang Bank Umum Yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah.

Pada prinsipnya kegiatan usaha bank umum syariah dapat dibedakan menjadi enam, yaitu penghimpunan dana dari masyarakat, penyaluran dana kepada masyarakat, melakukan jual beli, menawarkan jasa perbankan, melakukan penyertaan modal dan bertindak sebagai *baitul mal*. SK Direksi BI Nomor 32/34/KEP/DIR[44] merinci kegiatan BUS menjadi delapan belas item, sedangkan PBI 6/24/PBI/2004[45] merinci menjadi dua puluh item. Perubahan dari SK Direksi BI Nomor 32/34/KEP/DIR ke PBI 6/24/PBI/2004 tidak saja dalam penambahan rincian kegiatan usaha BUS, tetapi juga perumusan ulang dari berbagai rincian kegiatan usaha yang telah ada.

Berikut ini poin-poin penting perubahan kegiatan usaha BUS dari SK Direksi BI Nomor 32/34/KEP/DIR ke PBI Nomor 6/24/PBI/2004:

1. Penghimpunan dana yang semula diberikan peluang di luar bentuk giro, tabungan dan deposito, kemudian hanya dibatasi dalam ketiga bentuk tersebut, baik berdasarkan prinsip *wadi'ah* dan/atau *mudharabah*.

[44] Pasal 28, 29, 30, dan 31 SK Direksi Bank Indonesia Nomor 32/34/KEP/DIR tanggal 12 Mei 1999 tentang Bank Umum Berdasarkan Prinsip Syariah.

[45] Pasal 36, 37 dan 38 PBI Nomor 6/24/PBI/2004 tentang Bank Umum Yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah.

2. Penyaluran dana yang semula dilaksanakan dengan mengikuti pola jual beli, bagi hasil, dan yang lain dipastikan menjadi empat prinsip saja, yaitu 1). jual beli dengan varian akad *murabahah*, *istishna*, dan *salam*, 2). bagi hasil dengan varian akad *mudharabah* dan *musyarakah*, 3). sewa menyewa dengan varian akad *ijarah* dan *ijarah muntahiya bittamlik*, 4). pinjam meminjam berdasarkan akad *qardh*. Pinjam meminjam berdasarkan akad qardh ini semula dimasukkan dalam kegiatan usaha bank dalam kapasitasnya sebagai lembaga *baitul mal*.
3. Kegiatan usaha penempatan dana dari nasabah kepada nasabah lain dalam bentuk surat berharga yang tidak tercatat di bursa efek berdasarkan prinsip *ujr* dihapuskan.
4. Kegiatan usaha memberikan fasilitas letter of credit (L/C) berdasarkan prinsip *wakalah*, *murabahah*, *mudharabah*, *musyarakah* dan *wadi'ah* serta memberikan fasilitas garansi bank berdasarkan prinsip *kafalah* dipecah menjadi dua kegiatan yang masing-masing berdiri sendiri, yaitu memberikan fasilitas letter of credit (L/C) berdasarkan prinsip syariah, dan memberikan fasilitas garansi bank berdasarkan prinsip syariah.
5. Menambahkan dua kegiatan usaha yang lain, yaitu melakukan pemberian jasa pelayanan perbankan berdasarkan akad antara lain *wakalah*, *hawalah*, *kafalah* dan *rahn*, dan menerbitkan surat berharga berdasarkan prinsip syariah.

Perubahan dan perbedaan pengaturan kegiatan usaha BUS dalam dua produk perundang-perundangan yang bersifat teknis operasional tersebut nampak dalam tabel di bawah ini.

Tabel 3

Perbandingan Pengaturan Kegiatan Usaha BUS dalam SK Direksi BI Nomor 32/34/KEP/DIR dan PBI Nomor 6/24/PBI/2004

No.	SK Direksi BI 32/34/KEP/DIR (Bab VI Pasal 28 s/d 31)	PBI 6/24/PBI/2004 (Bab V Pasal 36 s/d 38)
1	Menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan yang meliputi: a. Giro berdasarkan prinsip wadi'ah b. Tabungan berdasarkan prinsip *wadi'ah* atau *mudharabah* c. Deposito berjangka berdasarkan prinsip *mudharabah* d. Bentuk lain berdasarkan prinsip *wadi'ah* atau *mudharabah*	Melakukan penghimpunan dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan investasi, antara lain: a. Giro berdasarkan prinsip *wadi'ah* b. Tabungan berdasarkan prinsip *wadi'ah* dan atau *mudharabah*; atau c. Deposito berjangka berdasarkan prinsip *mudharabah*

No.	SK Direksi BI 32/34/ KEP/DIR (Bab VI Pasal 28 s/d 31)	PBI 6/24/PBI/2004 (Bab V Pasal 36 s/d 38)
2	Melakukan penyaluran dana melalui: a. Juali beli berdasarkan prinsip *murabahah*, *istishna*, *ijarah*, *salam* dan lainnya. b. Pembiayaan bagi hasil berdasarkan prinsip *mudharabah*, *musyarakah*, dan lainnya. c. Pembiayaan lain berdasarkan prinsip *hiwalah*, *rahn* dan *qardh*.	Melakukan penyaluran dana melalui: a. Prinsip jual beli berdasarkan akad antara lain *murabahah*, *istishna*, dan *salam*; b. Prinsip bagi hasil berdasarkan akad antara lain *mudharaba*h dan *musyarakah*; c. Prinsip sewa menyewa berdasarkan akad antara lain *ijarah* dan *ijarah muntahiya bittamlik*; d. Prinsip pinjam meminjam berdasarkan akad *qardh*;
3	Membeli, menjual dan atau menjamin atas resiko sendiri surat-surat berharga pihak ketiga yang diterbitkan atas dasar transaksi nyata (*underlying transaction*) berdasarkan prinsip jual beli atau *hiwala*h	Melakukan pemberian jasa pelayanan perbankan berdasarkan akad antara lain *wakalah*, *hawalah*, *kafalah* dan *rahn*.

No.	SK Direksi BI 32/34/ KEP/DIR (Bab VI Pasal 28 s/d 31)	PBI 6/24/PBI/2004 (Bab V Pasal 36 s/d 38)
4	Membeli surat-surat berharga pemerintah dan atau Bank Indonesia yang diterbitkan atas dasar prinsip syariah	Membeli, menjual dan atau menjamin atas rsiko sendiri surat-surat berharga pihak ketiga yang diterbitkan atas dasar transaksi nyata (*underlying transaction*) berdasarkan prinsip syariah.
5	Memindahkan uang untuk kepentingan sendiri dan atau nasabah berdasarkan prinsip *wakalah*	Membeli surat berharga berdasarkan prinsip syariah yang diterbitkan oleh Pemerintah dan/atau Bank Indonesia.
6	Menerima pembayaran tagihan atas surat berharga yang diterbitkan dan melakukan perhitungan dengan atau antar pihak ketiga berdasarkan prinsip *wakalah*	Menerbitkan surat berharga berdasarkan prinsip syariah.
7	Menyediakan tempat untuk menyimpan barang dan surat-surat berharga berdasarkan prinsip *wadi'ah yad amanah*	Memindahkan uang untuk kepentingan sendiri dan atau nasabah berdasarkan prinsip syariah.

No.	SK Direksi BI 32/34/ KEP/DIR (Bab VI Pasal 28 s/d 31)	PBI 6/24/PBI/2004 (Bab V Pasal 36 s/d 38)
8	Melakukan kegiatan penitipan termasuk penatausahaannya untuk kepentingan pihak lain berdasarkan suatu kontrak dengan prinsip *wakalah*	Menerima pembayaran tagihan atas surat berharga yang diterbitkan dan melakukan perhitungan dengan atau antar pihak ketiga berdasarkan prinsip syariah.
9	Melakukan penempatan dana dari nasabah kepada nasabah lain dalam bentuk surat berharga yang tidak tercatat di bursa efek berdasarkan prinsip *ujr*	Menyediakan tempat untuk menyimpan barang dan surat-surat berharga berdasarkan prinsip *wadi'ah yad amanah*
10	Memberikan fasilitas *letter of credit* (L/C) berdasarkan prinsip *wakalah*, *murabahah*, *mudharabah*, *musyarakah* dan *wadi'ah* serta memberikan fasilitas garansi bank berdasarkan prinsip *kafalah*	Melakukan kegiatan penitipan termasuk penatausahaannya untuk kepentingan pihak lain berdasarkan suatu kontrak dengan prinsip *wakalah*.
11	Melakukan kegiatan usaha kartu debit berdasarkan prinsip *ujr*	Memberikan fasilitas letter of credit (L/C) berdasarkan prinsip syariah.
12	Melakukan kegiatan wali amanat berdasarkan prinsip *wakalah*	memberikan fasilitas garansi bank berdasarkan prinsip syariah.

No.	SK Direksi BI 32/34/ KEP/DIR (Bab VI Pasal 28 s/d 31)	PBI 6/24/PBI/2004 (Bab V Pasal 36 s/d 38)
13	Melakukan kegiatan lain yang lazim dilakukan bank sepanjang disetujui oleh Dewan Syariah Nasional.	Melakukan kegiatan usaha kartu debet, *charge card* berdasarkan prinsip syariah.
14	Melakukan kegiatan dalam valuta asing berdasarkan prinsip sharf	Melakukan kegiatan wali amanat berdasarkan prinsip *wakalah*.
15	Melakukan kegiatan penyertaan modal berdasarkan prinsip *musyarakah* dan atau *mudharabah* pada bank atau perusahaan lain yang melakukan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah	Melakukan kegiatan lain yang lazim dilakukan bank sepanjang disetujui oleh Bank Indonesia dan mendapatkan fatwa Dewan Syariah Nasional.
16	Melakukan kegiatan penyertaan modal sementara berdasarkan prinsip musyarakah dan atau mudharabah untuk mengatasi akibat kegagalan pembiayaan dengan syarat harus menarik kembali penyertaannya	Melakukan kegiatan dalam valuta asing berdasarkan prinsip *sharf*

No.	SK Direksi BI 32/34/ KEP/DIR (Bab VI Pasal 28 s/d 31)	PBI 6/24/PBI/2004 (Bab V Pasal 36 s/d 38)
17	Bertindak sebagai pendiri dana pensiun dan pengurus dana pensiun berdasarkan prinsip syariah sesuai dengan ketentuan dalam perundang-undangan dana pensiun yang berlaku	Melakukan kegiatan penyertaan modal pada bank atau perusahaan lain dibidang keuangan berdasarkan prinsip syariah seperti sewa guna usaha, modal ventura, perusahaan efek, asuransi serta lembaga kliring penyelesaian dan penyimpanan.
18	Bertindak sebagai lembaga *baitul mal*, yaitu menerima dana yang berasal dari zakat, infaq, shadaqah, waqaf, hibah, atau dana sosial lainnya dan menyalurkannya kepada yang berhak dalam bentuk santunan dan atau pinjaman kebajikan (qardhul hasan)	Melakukan kegiatan penyertaan modal sementara berdasarkan prinsip syariah untuk mengatasi akibat kegagalan pembiayaan dengan syarat harus menarik kembali penyertaannya dengan ketentuan sebagaimana ditetapkan oleh Bank Indonesia.
		Bertindak sebagai pendiri dana pensiun dan pengurus dana pensiun berdasarkan prinsip syariah sesuai dengan ketentuan dalam perundang-undangan dana pensiun yang berlaku

No.	SK Direksi BI 32/34/ KEP/DIR (Bab VI Pasal 28 s/d 31)	PBI 6/24/PBI/2004 (Bab V Pasal 36 s/d 38)
		Bertindak sebagai penerima dana sosial antara lain dalam bentuk zakat, infaq, shadaqah, waqaf, hibah dan menyalurkannya sesuai syariah atas nama bank atau lembaga amil zakat yang ditunjuk oleh pemerintah.

Dari tabel di atas nampak dinamika pengaturan kegiatan usaha BUS. Perubahan dari ketentuan lama ke ketentuan baru menunjukkan bahwa regulator mempunyai inisatif yang bersifat positif. Dikatakan demikian, karena sesungguhnya baik ketentuan lama maupun ketentuan baru dari sisi kesyariahan tidak ada masalah karena masing-masing mengelaborasi akad-akad yang diakui dalam hukum Islam. Berbeda dengan ketentuan lama, ketentuan baru karena diterbitkan pasca dikeluarkannya fatwa DSN-MUI, menjadikan fatwa DSN-MUI sebagai acuan.

Kegiatan usaha BPRS semula diatur lebih lanjut dalam SK Direksi Bank Indonesia Nomor 32/36/KEP/Dir tanggal 12 Mei 1999 tentang Bank Perkreditan Rakyat Syariah dan kemudian diubah dan disempurnakan oleh PBI Nomor 6/17/PBI/2004 tentang Bank Perkreditan Rakyat Berdasarkan Prinsip Syariah. Kegiatan usaha BPRS secara prinsip hanya meliputi penghimpunan dana dari masyarakat dan penyaluran kembali kepada masyarakat yang membutuhkan. Peran BPRS sebagai *baitul mal* yang semula diperkenalkan SK Direksi Bank Indonesia Nomor 32/36/KEP/ Dir dihapus oleh PBI Nomor 6/17/PBI/2004. Perubahan yang lain adalah memastikan kegiatan penyaluran dana menjadi empat

bentuk, yaitu 1). jual beli dengan varian akad *murabahah*, *istishna*, dan *salam*, 2). bagi hasil dengan varian akad *mudharabah* dan *musyarakah*, 3). sewa menyewa dengan akad *ijarah*, 4). pinjam meminjam berdasarkan akad *qardh*.

Perubahan dan perbedaan pengaturan kegiatan usaha BPRS dalam dua produk perundang-perundangan yang bersifat teknis operasional tersebut nampak dalam tabel di bawah ini.

Tabel 4

Perbandingan Pengaturan Kegiatan Usaha BPRS dalam SK Direksi BI Nomor 32/36/KEP/DIR dan PBI Nomor 6/17/PBI/2004

No.	SK Direksi BI 32/36/ KEP/DIR (Bab VI Pasal 27 s/d 30)	PBI 6/17/PBI/2004 (Bab V Pasal 34 s/d 35)
1	Menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan yang meliputi: a. Tabungan berdasarkan prinsip wadi'ah atau *mudharabah* b. Deposito berjangka berdasarkan prinsip *mudharabah* c. Bentuk lain berdasarkan prinsip *wadi'ah* atau *mudharaba*h	Menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk bentuk antara lain: a. Tabungan berdasarkan prinsip *wadi'ah* atau *mudharabah*; b. Deposito berjangka berdasarkan prinsip *mudharabah*; dan atau c. Bentuk lain yang menggunakan prinsip *wadi'ah* atau *mudharabah*.

No.	SK Direksi BI 32/36/ KEP/DIR (Bab VI Pasal 27 s/d 30)	PBI 6/17/PBI/2004 (Bab V Pasal 34 s/d 35)
2	Melakukan penyaluran dana melalui: a. Juali beli berdasarkan prinsip *murabahah*, *istishna*, *ijarah*, *salam* dan lainnya. b. Pembiayaan bagi hasil berdasarkan prinsip *mudharabah*, *musyarakah*, dan lainnya. c. Pembiayaan lain berdasarkan prinsip *rahn* dan *qardh*.	Menyalurkan dana dalam bentuk antara lain: a. Transaksi jual beli berdasarkan prinsip *murabahah*, *istishna* dan/atau *salam*; b. Transaksi sewa menyewa dengan prinsip *ijarah*; c. Pembiayaan bagi hasil berdasarkan prinsip *mudharabah* dan/atau *musyarakah*; d. Pembiayaan berdasarkan prinsip *qardh*.
3	Melakukan kegiatan lain yang lazim dilakukan BPRS sepanjang disetujui oleh Dewan Syariah Nasional.	Melakukan kegiatan lain yang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Perbankan dan prinsip syariah.
	Pasal 28	

No.	SK Direksi BI 32/36/ KEP/DIR (Bab VI Pasal 27 s/d 30)	PBI 6/17/PBI/2004 (Bab V Pasal 34 s/d 35)
4	Bertindak sebagai lembaga baitul mal, yaitu menerima dana yang berasal dari zakat, infaq, shadaqah, waqaf, hibah, atau dana sosial lainnya dan menyalurkannya kepada yang berhak dalam bentuk santunan dan atau pinjaman kebajikan (*qardhul hasan*)	

Tabel di atas menujukkan bahwa kegiatan usaha BPRS dalam penyaluran dana semakin dirinci dan beragam. Pada sisi yang lain fungsi sosial BPRS sebagai lembaga baitul mal dihapuskan.

Kegiatan usaha Unit Usaha Syariah (UUS) tidak diatur secara jelas apakah mengikuti BUS atau BPRS. Baik dalam SK Direksi BI Nomor 32/33/KEP/DIR tentang Bank Umum, PBI Nomor Nomor 2/27/PBI/2000 tentang Bank Umum, maupun PBI Nomor 4/1/PBI/2002 tentang Perubahan Kegiatan Usaha Bank Umum Konvensional Menjadi Bank Umum Berdasarkan Prinsip Syariah dan Pembukaan Kantor Bank Berdasarkan Prinsip Syariah oleh Bank Umum Konvensional sama sekali tidak menyinggung kegiatan usaha UUS. Kegiatan usaha UUS baru disebut oleh PBI Nomor 8/3/PBI/2006 tentang Perubahan Kegiatan Usaha Bank Umum Konvensional Menjadi Bank Umum Yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah dan Pembukaan

Kantor Bank Yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah oleh Bank Umum Konvensional. Pasal 40 ayat (2) PBI Nomor 8/3/PBI/2006 menyatakan:

> "Pengaturan mengenai kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah berpedoman pada ketentuan kegiatan usaha sebagaimana diatur dalam PBI tentang Bank Umum Yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah."

Dengan demikian, kegiatan usaha UUS mengacu pada Pasal 36, 37 dan 38 PBI Nomor 6/24/PBI/2004 sebagaimana telah dikemukakan pada paragraf terdahulu. Demikian pula, dari ketentuan itu dipahami bahwa UUS meskipun ujudnya adalah unit usaha, namun secara kelembagaan dianggap sama seperti induknya, yaitu bank umum sehingga tunduk pada peraturan perundang-undangan tentang bank umum.

Perubahan kegiatan usaha bank syariah dari SK Direksi BI ke PBI secara substansi merupakan respon dari fatwa-fatwa Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia (DSN MUI atau disebut DSN saja). Sejak pertama kali dibentuk pada tahun 1999 DSN baru mulai mengeluarkan fatwa pada 1 April 2000 dan hingga PBI Nomor 6/24/PBI/2004 ditetapkan tanggal 14 Oktober 2004 telah empat puluh empat fatwa dikeluarkan baik tentang ekonomi, keuangan maupun perbankan Islam. Dari fatwa-fatwa tersebut hampir semuanya, yakni empat puluh satu fatwa terkait dengan perbankan syariah.[46] Sisanya yang tiga masing-masing terkait dengan asuransi syariah,[47] asuransi haji[48] dan pasar modal.[49]

Dari empat puluh satu fatwa DSN terkait perbankan syariah

---

46 Tentang fatwa-fatwa DSN-MUI baca "Kumpulan Fatwa Dewan Syariah Nasional MUI," diakses dari http://www.halalguide.info/2010/01/13/kumpulan-fatwa-dewan-syariah-nasional-mui/ pada 16 Agustus 2010.

47 Fatwa Nomor 21/DSN-MUI/X/2001 tentang Pedoman Umum Asuransi Syariah.

48 Fatwa Nomor 39/DSN-MUI/X/2002 tentang Asuransi Haji.

49 Fatwa Nomor 40/DSN-MUI/X/2003 tentang Pasar Modal dan Pedoman Umum Penerapan Prinsip Syariah di Bidang Pasar Modal.

tersebut dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu tiga puluh delapan fatwa yang terkait dengan kegiatan usaha bank syariah dan tiga fatwa yang tidak terkait dengan kegiatan usaha bank syariah. Sementara itu fatwa-fatwa yang terkait dengan kegiatan usaha bank syariah dibedakan menjadi tiga kelompok, yaitu fatwa-fatwa tentang penghimpunan dana, fatwa-fatwa tentang penyaluran dana, dan fatwa-fatwa tentang jasa perbankan. Berikut ini rincian fatwa-fatwa DSN-MUI tersebut.

1. Fatwa-fatwa tentang kegiatan penghimpunan dana antara lain;
    a. Fatwa Nomor 01/DSN-MUI/IV/2000 tanggal 1 April 2000 tentang Giro
    b. Fatwa Nomor 02/DSN-MUI/IV/2000 tanggal 1 April 2000 tentang Tabungan
    c. Fatwa Nomor 03/DSN-MUI/IV/2000 tanggal 1 April 2000 tentang Deposito
    d. Fatwa Nomor 20/DSN-MUI/IV/2001 tanggal 18 April 2001 tentang Pedoman Pelaksanaan Investasi Untuk Reksadana Syariah.
2. Fatwa-fatwa tentang penyaluran dana antara lain:
    a. Fatwa Nomor 04/DSN-MUI/IV/2000 tanggal 1 April 2000 tentang Murabahah
    b. Fatwa Nomor 13/DSN-MUI/IX/2000 tanggal 16 September 2000 tentang Uang Muka dalam Murabahah
    c. Fatwa Nomor 16/DSN-MUI/IX/2000 tanggal 16 September 2000 tentang Diskon dalam Murabahah
    d. Fatwa Nomor 23/DSN-MUI/III/2002 tanggal 28 Maret 2002 tentang Potongan Pelunasan dalam Murabahah
    e. Fatwa Nomor 09/DSN-MUI/IV/2000 tanggal 13 April 2000 tentang Pembiayaan ijarah
    f. Fatwa Nomor 27/DSN-MUI/III/2002 tanggal 28 Maret 2002 tentang Al-Ijarah al-Muntahiyah bi al-Tamlik

g. Fatwa Nomor 41/DSN-MUI/III/2004 tanggal 4 Maret 2004 tentang Obligasi Syariah Ijarah
h. Fatwa Nomor 29/DSN-MUI/VI/2002 tanggal 26 Juni 2002 tentang Pembiayaan Pengurusan Haji Lembaga Keuangan Syariah
i. Fatwa Nomor 06/DSN-MUI/IV/2000 tanggal 4 April 2000 tentang Jual Beli Istishna
j. Fatwa Nomor 22/DSN-MUI/III/2002 tanggal 28 Maret 2002 tentang Istishna Paralel
k. Fatwa Nomor 07/DSN-MUI/IV/2000 tanggal 4 April 2000 tentang Pembiayaan Mudharabah (Qiradh)
l. Fatwa Nomor 33/DSN-MUI/IX/2002 tanggal 14 September 2002 tentang Obligasi Syariah Mudharabah
m. Fatwa Nomor 08/DSN-MUI/IV/2000 tanggal 13 April 2000 tentang Pembiayaan Musyarakah
n. Fatwa Nomor 14/DSN-MUI/IX/2000 tanggal 16 September 2000 tentang Sistem Distribusi Hasil Usaha dalam Lembaga Keuangan Syariah
o. Fatwa Nomor 15/DSN-MUI/IX/2000 tanggal 16 September 2000 tentang Prinsip Distribusi Hasil Usaha dalam Lembaga Keuangan Syariah
p. Fatwa Nomor 05/DSN-MUI/IV/2000 tanggal 4 April 2000 tentang Jual Beli Salam
q. Fatwa Nomor 19/DSN-MUI/IV/2000 tanggal 18 April 2001 tentang Al-Qardh
r. Fatwa Nomor 44/DSN-MUI/VIII/2000 tanggal 11 Agustus 2004 tentang Pembiayaan Multijasa
s. Fatwa Nomor 17/DSN-MUI/IX/2000 tanggal 16 September 2000 tentang Sanksi atas Nasabah yang Mampu yang Menunda Pembayaran
t. Fatwa Nomor 18/DSN-MUI/IX/2000 tanggal 16 September 2000 tentang Pencadangan Penghapusan

Aktiva Produktif dalam Lembaga Keuangan Syariah

u. Fatwa Nomor 30/DSN-MUI/VI/2002 tanggal 26 Juni 2002 tentang Pembiayaan Rekening Koran
v. Fatwa Nomor 31/DSN-MUI/VI/2002 tanggal 26 Juni 2002 tentang Pengalihan Hutang
w. Fatwa Nomor 32/DSN-MUI/IX/2002 tanggal 14 September 2002 tentang Obligasi Syariah
x. Fatwa Nomor 43/DSN-MUI/VIII/2004 tanggal 11 Agustus 2004 tentang Ganti Rugi (*Ta'widh*)

3. Fatwa-fatwa tentang jasa perbankan antara lain:
   a. Fatwa Fatwa Nomor 10/DSN-MUI/IV/2000 tanggal 13 April 2000 tentang Wakalah
   b. Fatwa Fatwa Nomor 11/DSN-MUI/IV/2000 tanggal 13 April 2000 tentang Kafalah
   c. Fatwa Fatwa Nomor 12/DSN-MUI/IV/2000 tanggal 13 April 2000 tentang Hawalah
   d. Nomor 24/DSN-MUI/III/2002 tanggal 28 Maret 2002 tentang Safe Deposit Box
   e. Fatwa Nomor 25/DSN-MUI/III/2002 tanggal 26 Juni 2002 (*28 Maret 2002?*) tentang Rahn
   f. Fatwa Nomor 26/DSN-MUI/III/2002 tanggal 28 Maret 2002 tentang Rahn Mas
   g. Fatwa Nomor 28/DSN-MUI/III/2002 tanggal 28 Maret 2002 tentang Jual Beli Mata Uang (*Al-Sharf*)
   h. Fatwa Nomor 34/DSN-MUI/IX/2002 tanggal 14 September 2002 tentang Letter of Credit (L/C) Impor Syariah
   i. Fatwa Nomor 35/DSN-MUI/IX/2002 tanggal 14 September 2002 tentang Letter of Credit (L/C) Ekspor Syariah
   j. Fatwa Nomor 42/DSN-MUI/V/2004 tanggal 27 Mei 2004 tentang Syariah Charge Card

4. Fatwa-fatwa terkait pengelolaan likuiditas dan instrumen keuangan antara lain:
   a. Fatwa Nomor 36/DSN-MUI/X/2002 tanggal 23 Oktober 2002 tentang Sertifikat Wadi'ah Bank Indonesia
   b. Fatwa Nomor 37/DSN-MUI/X/2002 tanggal 23 Oktober 2002 tentang Pasar Uang Antarbank Berdasarkan Prinsip Syariah
   c. Fatwa Nomor 38/DSN-MUI/X/2002 tanggal 23 Oktober 2002 tentang Sertifikat Investasi Mudharabah Antarbank (Sertifikat IMA)

Meskipun kegiatan usaha bank syariah yang dielaborasi oleh Bank Indonesia selaku regulator dalam PBI telah mengakomodir fatwa DSN-MUI, akan tetapi teknis pelaksanaan kegiatan usaha dan pengeluaran produk/jasa itu sebagaimana yang diuraikan dalam fatwa tidak disertakan. Meski demikian bank syariah diwajibkan mengikuti fatwa DSN. Bahkan tiada suatu pun produk bank syariah yang boleh dikeluarkan tanpa fatwa DSN.[50] Sedangkan untuk memastikan kesesuaian kegiatan operasional bank syariah dengan fatwa DSN adalah termasuk tugas, wewenang dan tanggung jawab DPS. Dalam konteks ini Pasal 27 PBI Nomor 6/24/PBI/2004 menegaskan:

Tugas, wewenang dan tanggung jawab Dewan Pengawas Syariah antara lain meliputi:

a. Memastikan dan mengawasi kesesuaian kegiatan operasional bank terhadap fatwa yang dikeluarkan oleh DSN;
b. Menilai aspek syariah terhadap pedoman operasional dan produk yang dikeluarkan bank;
c. Memberikan opini dari aspek syariah terhadap pelaksanaan operasional bank secara keseluruhan dalam laporan publikasi bank;
d. Mengkaji produk dan jasa baru yang belum ada fatwa untuk

[50] Pasal 38 ayat (2) PBI Nomor 6/24/PBI/2004 dan Pasal 29 ayat (1) huruf e PBI Nomor 6/17/PBI/2004.

dimintakan fatwa kepada DSN;

e. Menyampaikan laporan hasil pengawasan syariah sekurang-kurangnya setiap 6 (enam) bulan kepada direksi, komisaris, Dewan Syariah Nasional dan Bank Indonesia.

Sedangkan terkait pemenuhan kesesuaian kegiatan operasional BPRS Pasal 29 PBI Nomor 6/17/PBI/2004 menegaskan:

Tugas, wewenang dan tanggung jawab Dewan Pengawas Syariah antara lain meliputi:

a. Memastikan dan mengawasi kesesuaian kegiatan operasional bank terhadap fatwa yang dikeluarkan oleh DSN;
b. Menyampaikan laporan hasil pengawasan syariah sekurang-kurangnya setiap 6 (enam) bulan kepada direksi, komisaris, DSN dan Bank Indonesia;
c. Menilai aspek syariah terhadap pedoman operasional dan produk yang dikeluarkan BPRS;
d. Memberikan opini dari aspek syariah terhadap pelaksanaan operasional BPRS secara keseluruhan dalam laporan publikasi BPRS;
e. Mengkaji produk dan jasa baru yang akan dikeluarkan oleh BPRS untuk dimintakan fatwa kepada DSN;
f. Bila perlu dapat meminta dokumen dan penjelasan langsung dari satuan kerja BPRS serta ikut dalam pembahasan intern termasuk dalam pembahasan komite pembiayaan.

Tiadanya rincian kegiatan bank syariah berikut teknis operasionalnya dalam PBI meskipun secara fungsional telah diatasi oleh lembaga DPS, akan tetapi memunculkan masalah tersendiri terkait legalitas fatwa DSN berikut substansi yang terkandung di dalamnya. Dengan kata lain, fatwa DSN bukan merupakan produk peraturan perundang-undangan yang berlaku mengikat secara hukum. Oleh karena itu apabila isi muatan fatwa DSN tidak seluruhnya dimuat ulang/dipositifkan/diformulasikan dalam PBI, apakah bank syariah terikat untuk melaksanakannya?

Pertanyaan itu logis dimunculkan karena, sebagaimana hasil penelitian Tim Penelitian Hukum Badan Pembinaan Hukum Nasional,[51] persepsi lembaga perbankan syariah terpecah menjadi dua dalam konteks ini. Kelompok pertama memandang fatwa DSN-MUI mempunyai kekuatan hukum mengikat dengan alasan:

1. Kegiatan usaha perbankan syariah wajib tunduk kepada prinsip syariah yang dikeluarkan oleh MUI;
2. Produk dan layanan baru harus berpedoman pada fatwa DSN-MUI.

Kelompok yang lain menganggap fatwa DSN-MUI tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat dengan alasan:

1. Fatwa DSN-MUI baru memiliki kekuatan hukum yang mengikat setelah dipositivisasi oleh Bank Indonesia selaku regulator.
2. Perlu adanya kesepahaman dan persetujuan dari Bank Indonesia terhadap fatwa DSN-MUI untuk dapat dituangkan dalam Peraturan Bank Indonesia.

Menurut penulis, fatwa DSN-MUI terkait kegiatan usaha bank syariah mengikat bagi bank syariah karena telah dipositifkan. Positivisasi disini dilihat baik secara esensial maupun legal formal. Secara esensial fatwa DSN-MUI merupakan panduan teknis operasional dan sekaligus pengejawantahan prinsip syariah yang merupakan dasar operasional perbankan syariah. Dengan demikian, meskipun tidak semua isi dan muatan fatwa DSN-MUI diformulasikan secara utuh dalam PBI, sesungguhnya fatwa DSN-MUI merupakan sumber hukum persuasif[52] bagi perbankan

---

[51] Lebih lanjut baca Tim Penelitian Hukum Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, *Laporan Akhir Penelitian Hukum tentang Kedudukan Fatwa MUI dalam Upaya Mendorong Pelaksanaan Ekonomi Syariah* (ttp.: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, 2011), hlm. 60.

[52] Istilah sumber hukum persuasif (*persuasive source*) dielaborasi dari Ismail Suny saat ia menguraikan posisi tujuh kata dalam Piagam Jakarta, yakni "kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya" dalam rentang waktu sebelum tanggal 5 Juli 1959 ketika Dekrit Presiden diundangkan.

syariah. Pada saat yang bersamaan eksistensi DSN-MUI dan produk fatwanya merupakan amanat peraturan perundang-undangan antara lain Pasal 1 huruf j SK Direksi Bank Indonesia Nomor 32/33/KEP/DIR, Pasal 1 huruf instrumen SK Direksi Bank Indonesia Nomor 32/34/KEP/DIR, Pasal 1 huruf f SK Direksi Bank Indonesia Nomor 32/36/KEP/DIR, dan berbagai peraturan perubahan dan/atau pengganti masing-masing.[53] Oleh karena itu tidak ada alasan bagi perbankan syariah untuk tidak terikat dengan fatwa DSN-MUI, baik yang telah diformulasikan ke dalam peraturan perundang-undangan itu isi dan muatannya secara utuh maupun hanya substansi saja. Namun demikian, mengingat masih dominannya paham positivisme hukum yang lebih menitikberatkan pada sisi kepastian hukum daripada sisi kemanfaatan maupun keadilan hukum, seyogyanya seluruh isi dan muatan fatwa DSN-MUI itu diformulasikan dalam peraturan perundangan, dalam hal ini PBI.[54] Bila itu dilakukan, tak ada lagi perdebatan terkait kedudukan fatwa DSN-MUI dan tak ada pula peluang bagi pihak-pihak tertentu untuk menghindar darinya hanya demi kepentingan bisnis dan pragmatis yang bersifat sesaat.

Meskipun Bank Indonesia selaku regulator tidak memuat

Dengan menempatkan Piagam Jakarta dalam Dekrit tersebut, maka Piagam Jakarta yang notabene penerimaan hukum Islam telah menjadi sumber hukum otoritatif (*authoritative source*) dalam tata hukum Indonesia. Lebih lanjut baca Ismail Suny, *Hukum Islam dalam Hukum Nasional* (Jakarta: Universitas Muhammadiyah Jakarta, 1987), hlm. 7-8.

[53] Rumusan pasal-pasal tersebut pada prinsipnya berbunyi sebagai berikut "Dewan Syariah Nasional adalah dewan yang dibentuk oleh Majelis Ulama Indonesia yang bertugas dan memiliki kewenangan untuk memastikan kesesuaian produk, jasa dan kegiatan usaha bank dengan prinsip syariah.

[54] Kenyataannya, sebagaimana dikemukakan oleh Barlinti, pemerintah, Bank Indonesia, Kementerian Keuangan dan Bapepam-LK seringkali melibatkan DSN-MUI dalam menyusun peraturan. DSN diminta membuat fatwa terlebih dahulu sebelum lembaga-lembaga tersebut membuat peraturan yang menjadi wewenangnya. Yeni Salma Barlinti, "Fatwa DSN Merupakan Hukum Positif Mengikat," diakses dari http://www.kumham-jakarta.info/berita-terkini/297-fatwa-dsn-merupakan-hukum-positif-mengikat- tanggal 21 Januari 2013.

ulang seluruh substansi fatwa DSN-MUI dalam formulasi PBI, terutama ketentuan tentang kegiatan usaha bank syariah, tidak berarti Bank Indonesia mengabaikan substansi fatwa dimaksud. Untuk memastikan ditaatinya fatwa DSN oleh bank syariah dan sekaligus memberikan kejelasan pada nasabah mengenai manfaat dan resiko produk dalam rangka meningkatkan *good governance* pada industri perbankan, kecuali ditempuh melalui penempatan DPS pada tiap-tiap bank syariah, yang sebagian anggotanya merupakan anggota DSN,[55] Bank Indonesia juga menerbitkan PBI Nomor 7/6/PBI/2005 tentang Transparansi Produk Bank dan Penggunaan Data Pribadi Nasabah. Sedangkan untuk menciptakan pemahaman yang sama dari seluruh *stakeholders* tentang keberadaan seluruh kegiatan usaha dan operasional perbankan syariah sebagai bagian dari jasa perbankan nasional Bank Indonesia menerbitkan PBI Nomor 7/46/PBI/2005 tentang Akad Penghimpunan dan Penyaluran Dana Bagi Bank yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah yang kemudian diganti dengan PBI Nomor 9/19/PBI/2007 tentang

---

[55] Menurut Pasal 26 ayat (1) PBI 6/24/PBI/2004, jumlah anggota DPS pada BUS sekurang-kurangnya 2 (dua) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang. Selanjutnya menurut ayat (3) pasal tersebut, sebanyak-banyaknya 2 (dua) anggota DPS dapat merangkap jabatan sebagai anggota DSN.

Sedangkan untuk BPRS, menurut Pasal 30 ayat (1) PBI Nomor 6/17/PBI/2004, jumlah anggota DPS sekurang-kurangnya 1 (satu) orang dan sebanyak-banyaknya 3 (tiga) orang. Selanjutnya menurut ayat (3) pasal tersebut, satu anggota DPS dapat merangkap jabatan sebagai anggota DSN.

Kata dapat pada kedua pasal dari dua PBI yang berbeda itu mengandung kemungkinan ya dan tidak. Artinya, sebagian anggota DPS bisa merangkap jabatan sebagai anggota DSN dan bisa pula tidak. Namun peran DPS sebagai mediator antara bank syariah dengan DSN dalam mengkomunikasikan usulan pengembangan produk dan layanan bank yang memerlukan kajian dan fatwa DSN dan pada saat yang bersamaan sebagai perwakilan DSN yang ditempatkan di bank syariah serta kenyataan keanggotaan DPS diusulkan oleh DSN, maka kata dapat itu berarti harus. Yang terjadi adalah bahwa sebagian anggota DPS itu merangkap jabatan sebagai anggota DSN. Bandingkan dengan M. Cholil Nafis, *Teori Hukum Ekonomi Syariah* (Jakarta: UI Press, 2011), hlm. 98.

Pelaksanaan Prinsip Syariah dalam Kegiatan Penghimpunan Dana dan Penyaluran dana Serta pelayanan Jasa Bank Syariah.

Dalam penerapan transparansi produk[56] bank wajib menyediakan informasi tertulis dalam bahasa Indonesia secara lengkap dan jelas mengenai karakteristik setiap produk, yang sekurang-kurangnya meliputi:

a. Nama produk;

b. Jenis produk;

c. Manfaat dan risiko yang melekat pada produk;

d. Persyaratan dan tata cara penggunaan produk;

e. Biaya-biaya yang melekat pada produk;

f. Perhitungan bunga atau bagi hasil dan margin keuntungan;

g. Jangka waktu berlakunya produk; dan

h. Penerbit produk.

Informasi tersebut harus disampaikan kepada nasabah secara tertulis dan lisan, tidak boleh menyesatkan (*mislead*), tidak boleh melanggar etika (*misconduct*), tidak diletakkan pada tempat dan/atau dalam bentuk yang sulit terlihat dan/atau tidak dapat dibaca secara jelas, dan tidak memakai pengungkapan yang sulit dimengerti. Kecuali itu, layanan informasi karakteristik produk bank yang harus disediakan dapat diperoleh secara mudah oleh masyarakat.

Diterbitkannya PBI Nomor 7/46/PBI/2005 merupakan kebijakan yang tepat tidak saja dalam rangka menciptakan kesamaan cara pandang setiap pelaku industri perbankan syariah, termasuk pengelola bank, pemilik dana, pengguna dana dan otoritas pengawas terhadap akad-akad produk penghimpunan dana dan penyaluran dana, melainkan juga dalam rangka memastikan terpenuhinya prinsip syariah sebagaimana dijelaskan dan dijabarkan dalam fatwa DSN-MUI. Boleh dikatakan bahwa isi PBI tersebut merupakan reformulasi secara apa adanya dan

56 Transparansi informasi produk bank diatur dalam Pasal 4, 5, 6, 7 dan 8 PBI Nomor 7/6/PBI/2005.

sekaligus positivisasi fatwa DSN-MUI. Sebagai demikian PBI ini menjelaskan secara detail dan teknis operasional akad-akad yang dipakai oleh bank syariah dalam menjalankan kegiatan usahanya.

Munculnya dua PBI tersebut jelas merupakan respon dan bentuk akomodasi terhadap fatwa-fatwa DSN MUI yang tidak seluruhnya terakomodasi dalam berbagai PBI sebelumnya yang mengatur tentang kelembagaan dan kegiatan usaha bank syariah. Tidak terakomodasinya sebagian fatwa-fatwa DSN-MUI tersebut kecuali dikarenakan alasan sebagaimana telah dikemukakan dalam paragraf terdahulu, juga karena alasan waktu diterbitkannnya fatwa-fatwa yang bersangkutan yang lebih kemudian. Sehingga untuk mengakomodirnya tidak mungkin dengan merubah PBI-PBI dimaksud, tetapi dipandang lebih tepat sasaran dituangkan dalam PBI yang berbeda dan terpisah.

Begitu pun, masih saja terdapat fatwa-fatwa DSN-MUI yang belum terakomodir, terutama fatwa yang dikeluarkan setelah diterbitkannya PBI terkait. Alasan inilah yang melatari diterbitkannya PBI Nomor 9/19/PBI/2007. PBI Nomor 9/19/PBI/2007 secara substantif berbeda dengan PBI Nomor 7/46/PBI/2005 baik dari segi judul maupun materi muatannya. PBI Nomor 9/19/PBI/2007 terkesan meringkas isi dan muatan PBI yang digantikan. Sehingga secara esensial sama muatannya dengan PBI lama bahkan lebih bisa menjangkau pada muatan yang lebih luas, yaitu fatwa DSN-MUI yang kelak akan dikeluarkan.

Kesan ringkas dan lenturnya PBI Nomor 9/19/PBI/2007 tampak, misalnya, dalam salah satu pasalnya yang mewajibkan bank syariah untuk memenuhi prinsip syariah dalam melaksanakan kegiatan penghimpunan dana, penyaluran dana dan pelayanan jasa.[57] Penjelasan dari pasal tersebut menyatakan bahwa prinsip syariah yang wajib dipenuhi oleh bank bersumber dari fatwa yang dikeluarkan oleh Dewan Syariah Nasional. Dengan demikian, PBI Nomor 9/19/PBI/2007 telah mempositifkan semua fatwa DSN baik yang sudah ada maupun yang belum. Dalam ungkapan

[57] Pasal 2 ayat (1) PBI Nomor 9/19/PBI/2007.

yang lain, seluruh fatwa DSN mengikat secara hukum bagi bank syariah dalam menjalankan kegiatan usahanya.

Selanjutnya PBI Nomor 9/19/PBI/2007 juga mengelaborasi kewajiban bank syariah untuk memenuhi ketentuan pokok hukum Islam antara lain prinsip keadilan dan keseimbangan, kemaslahatan, dan universalisme serta tidak mengandung *gharar*, *maysir*, *riba*, *dzalim*, *risywah* dan objek haram.[58] Rincian dan pengertian ketentuan pokok hukum Islam itu dikemukakan satu persatu dalam penjelasan pasal terkait.

Apa yang hendak dicapai adalah bahwa bank syariah dalam menjalankan kegiatan usahanya tidak semata memenuhi syarat formal suatu akad/transaksi sebagaimana dimaksud dalam fatwa DSN, melainkan pada saat yang bersamaan juga dilandasi oleh asas-asas tersebut di atas. Sehingga operasional bank syariah benar-benar sesuai dengan hukum Islam, baik dalam bentuk lahir maupun motivasi batin yang menggerakkannya.

C. Pengelolaan Likuiditas dan Instrumen Keuangan

Berbeda dari periode sebelumnya pada periode ini telah diatur instrumen keuangan dan pasar uang antar bank bagi bank syariah untuk terlaksananya fungsi pengelolaan likuiditas secara efisien dan menguntungkan sesuai dengan karakteristik usaha yang dijalankan. Instrumen keuangan dimaksud antara lain adalah Giro Wajib Minimum (GWM), Sertifikat Wadiah Bank Indonesia (SWBI), Pasar Uang Antarbank Berdasarkan Prinsip Syariah (PUAS), dan Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek Syariah (FPJPS).

Ketentuan tersebut merupakan amanah dari UU Bank Indonesia yang merupakan bagian dari paket UU Perbankan. Dalam konteks ini UUBI mengelaborasi pembiayaan berdasarkan prinsip syariah[59] dan mengamanatkan kepada BI untuk mengambil

[58] Pasal 2 ayat (2) PBI Nomor 9/19/PBI/2007.

[59] Pasal 1 angka 7 UU Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.

kebijakan pengendalian moneter berdasarkan prinsip syariah di samping berdasarkan cara konvensional.[60] Bahkan lebih luas dari itu, dalam rangka mengantisipasi perkembangan perbankan syariah tugas dan fungsi Bank Indonesia perlu mengakomodasi prinsip-prinsip syariah.[61] Dengan demikian, kecuali dalam hal pengaturan dan pengawasan bank, dalam menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter serta mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran,[62] Bank Indonesia harus mengakomodasi prinsip-prinsip syariah.

1. Giro Wajib Minimum (GWM)

Transaksi pembayaran dalam aktivitas perbankan dilakukan melalui mekanisme kliring dengan membebankan rekening giro bank yang bersangkutan pada Bank Indonesia. Apabila dalam pelaksanaannya saldo bank menjadi kurang dari GWM, maka bank atau kantor cabangnya dikenakan kewajiban membayar minimal sebesar kekurangannya. Terkait besaran, mata uang dan mekanisme GWM bagi bank umum syariah semula diatur dalam PBI Nomor 2/7/PBI/2000 tanggal 23 Pebruari 2000 tentang Giro Wajib Minimum dalam Rupiah dan Valuta Asing Bagi Bank Umum yang Melakukan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah. PBI ini mengatur kewajiban pemeliharaan giro wajib minimum bank umum yang melakukan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah. Selanjutnya PBI Nomor 2/7/PBI/2000 diubah dan disempurnakan dengan PBI nomor 6/21/PBI/2004 tentang Giro Wajib Minimum dalam Rupiah dan Valuta Asing Bagi Bank Umum yang Melakukan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah berikut perubahannya yaitu PBI Nomor 8/23/PBI/2006 tentang Giro Wajib Minimum dalam Rupiah dan Valuta Asing Bagi Bank Umum yang Melakukan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah. Sedangkan mekanisme kliring bagi bank umum

[60] Pasal 10 ayat (2) dan 11 UUBI.
[61] Penjelasan umum UUBI.
[62] Pasal 8 UUBI.

syariah dan unit usaha syariah diatur dalam PBI Nomor 2/4/PBI/2000 tanggal 11 Pebruari 2000.

Pengaturan GWM pada PBI 2/7/PBI/2000 terutama terkait dengan besaran persentase GWM rupiah terhadap dana pihak ketiga (DPK) rupiah dan persentase GWM valuta asing terhadap DPK dalam valuta asing yang bersifat harian.[63]

Besaran GWM sangat ditentukan oleh besaran DPK, oleh karena itu bank syariah diwajibkan menyampaikan laporan secara berkala dan benar kepada Bank Indonesia mengenai DPK serta pos-pos aktiva dan pasiva dalam rupiah maupun valuta asing.[64] Pelanggaran terhadap besaran GWM dikenai sanksi kewajiban membayar. Jika saldo rekening giro bank yang bersangkutan positif, maka besaran sanksi yang harus dibayar adalah 125% (seratus dua puluh lima perseratus) dari tingkat indikasi imbalan pasar uang antarbank syariah (PUAS) terhadap kekurangan GWM untuk setiap hari pelanggaran. Sedangkan jika saldo rekening gironya negatif, maka besaran sanksi yang harus dibayar adalah 125% (seratus dua puluh lima perseratus) dari tingkat indikasi imbalan pasar uang antarbank berdasarkan prinsip syariah (PUAS) terhadap kekurangan GWM yang harus dipelihara ditambah dengan 150% (seratus lima puluh perseratus) dari tingkat indikasi imbalan PUAS terhadap saldo negatif untuk setiap hari pelanggaran.[65]

Perubahan PBI Nomor 2/7/PBI/2000 ke PBI Nomor 6/21/PBI/2004 membawa perubahan dua hal, yaitu masalah besaran GWM dan pengaturan tata cara perhitungan rasio pembiayaan dalam rupiah terhadap dana pihak ketiga dalam rupiah. Terkait besaran GWM, jika sebelumnya adalah semata-mata persentase tertentu dari DPK, maka menurut PBI 6/21/PBI/2004, besaran

[63] Pasal 3 ayat (1), (2) dan (3) PBI Nomor 2/7/PBI/2000 tanggal 23 Pebruari 2000 tentang Giro Wajib Minimum dalam Rupiah dan Valuta Asing Bagi Bank Umum yang Melakukan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah.

[64] Pasal 12 ayat (1) PBI Nomor 2/7/PBI/2000.

[65] Pasal 14 ayat (1) dan (2) PBI Nomor 2/7/PBI/2000.

GWM ditambah dengan persentase tertentu dari DPK jika besarnya DPK mencapai angka tertentu.[66] Sedangkan terkait rasio pembiayaan dalam rupiah terhadap DPK dalam rupiah dihitung dengan membandingkan jumlah pembiayaan dalam rupiah terhadap DPK dalam rupiah pada akhir masa laporan pada 2 (dua) masa laporan sebelumnya.[67]

Pemberian imbalan terhadap saldo giro rekening bank umum syariah yang diperuntukkan untuk pemenuhan GWM tidak diatur dalam PBI. PBI Nomor 2/7/PBI/2000, PBI Nomor 6/21/PBI/2004, maupun PBI Nomor 8/23/PBI/2006 tidak mengatur imbalan/jasa bagi GWM bank umum syariah, baik secara eksplisit maupun implisit. Ini tentu berbeda dengan GWM bank umum konvensional yang mendapatkan jasa giro yang besarannya berubah-ubah dari waktu ke waktu. Secara berturut-turut besaran jasa giro bagi rekening giro bank konvensional adalah 3 persen pertahun,[68] 5,5 persen pertahun,[69] lalu 6,5 persen pertahun.[70]

Tiadanya pengaturan tentang imbalan bagi rekening giro bank syariah pada Bank Indonesia yang diperuntukkan bagi pemenuhan GWM memunculkan beberapa kemungkinan spekulatif, antara lain tiadanya imbalan sama sekali, diberikan imbalan dengan besaran dan mekanisme yang sama dengan rekening giro pemenuhan GWM bank umum konvensional, atau diberikan imbalan menurut prinsip syariah berupa bonus dengan akad *wadiah* atau berupa bagi hasil dengan akad *mudharabah*.

---

[66] Pasal 3 ayat (1), (2), dan (3) PBI Nomor 6/21/PBI/2004 tentang Giro Wajib Minimum dalam Rupiah dan Valuta Asing bagi Bank Umum yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah.

[67] Pasal 11 ayat (1) PBI Nomor 6/21/PBI/2004.

[68] Pasal 11 ayat (1) PBI Nomor 6/15/PBI/2004 tentang Giro Wajib Minimum Bank Umum pada Bank Indonesia dalam Rupiah dan Valuta Asing.

[69] Pasal 11 ayat (1) PBI Nomor 7/29/PBI/2005 tentang Perubahan atas PBI Nomor 6/15/PBI/2004 tentang Giro Wajib Minimum Bank Umum pada Bank Indonesia dalam Rupiah dan Valuta Asing.

[70] Pasal 11 ayat (1) PBI Nomor 7/49/PBI/2005 tentang Perubahan Kedua atas PBI Nomor 6/15/PBI/2004 tentang Giro Wajib Minimum Bank Umum pada Bank Indonesia dalam Rupiah dan Valuta Asing.

2. Sertifikat Wadiah Bank Indonesia (SWBI)[71]

Dalam pengelolaan dana, bank akan mengalami salah satu dari tiga kondisi berikut:

a. Posisi seimbang (*squere*), di mana persediaan dana sama besarnya dengan kebutuhan dana;

b. Posisi lebih (*long*), di mana persediaan dana lebih besar dari kebutuhan dana;

c. Posisi kurang (*short*), di mana persediaan dana lebih lebih kecil/kurang dari kebutuhan dana.

Apabila terjadi kelebihan dana, maka bank akan memanfaatkan instrumen SWBI, yakni sertifikat yang diterbitkan Bank Indonesia sebagai bukti penitipan dana berjangka pendek dengan prinsip *wadi'ah*[72] yang merupakan piranti dalam pelaksanaan pengendalian moneter semacam Sertifikat Bank Indonesia (SBI) dalam praktek perbankan konvensional. Atau bank akan menginvestasikan dananya dalam jangka waktu yang pendek melalui instrumen pasar uang antarbank berdasarkan prinsip syariah (PUAS).[73] SWBI, kecuali dimaksudkan untuk kepentingan tersebut, merupakan instrumen yang dipakai oleh Bank Indonesia untuk menyerap kelebihan likuiditas bank-bank syariah dalam kerangka mencapai tujuan menjaga kestabilan moneter.

SWBI semula diatur dalam PBI Nomor 2/9/PBI/2000 tentang Sertifikat Wadiah Bank Indonesia yang kemudian secara berurutan diubah dan disempurnakan dengan PBI Nomor 6/7/PBI/2004

---

[71] Dalam perkembangannya istilah SWBI berubah dan diganti oleh Sertifikat Bank Indonesia Syariah (SBIS) sebagaimana akan dijelaskan pada paragraf selanjutnya.

[72] Pasal 1angka 4 PBI Nomor 2/9/PBI/2000 tentang Sertifikat Wadiah Bank Indonesia dan Pasal 1 angka 3 PBI Nomor 6/7/PBI/2004 tentang Sertifikat Wadiah Bank Indonesia.

[73] Tentang PUAS akan dibahas lebih lanjut pada sub bahasan tersendiri setelah sub bahasan ini.

tentang Sertifikat Wadiah Bank Indonesia dan PBI Nomor 10/11/PBI/2008 tentang tentang Sertifikat Bank Indonesia Syariah.

PBI Nomor 2/9/PBI/2000 diterbitkan dalam rangka pelaksanaan pengendalian moneter dan pada saat yang bersamaan menciptakan piranti moneter yang sesuai dengan prinsip syariah sehubungan dengan berkembangnya bank yang melakukan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah.[74] Sebelumnya kebijakan moneter yang dilakukan Bank Indonesia dalam rangka pengendalian uang beredar ditempuh dengan operasi terbuka, yaitu menambah atau mengurangi jumlah uang beredar di tengah masyarakat melalui bank-bank konvensional. Dengan berkembangnya bank syariah maka pengendalian moneter diperluas melalui bank-bank syariah dengan menciptakan piranti yang sesuai sekaligus menjadi sarana penitipan dana jangka pendek oleh bank syariah yang mengalami kelebihan likuiditas.[75]

Menurut PBI Nomor 2/9/PBI/2000, bank syariah atau UUS dapat menitipkan dananya kepada Bank Indonesia sebagai bagian dari pengelolaan likuiditasnya dengan menggunakan prinsip *wadiah*.[76] Selanjutnya Bank Indonesia menerbitkan SWBI sebagai bukti penitipan dana tersebut. Atas penitipan dana tersebut Bank Indonesia dapat memberikan imbalan dalam bentuk bonus pada saat jatuh waktu penitipan.[77]

Besarnya bonus dihitung dengan menggunakan acuan tingkat indikasi imbalan PUAS yang merupakan rata-rata tertimbang tingkat indikasi imbalan Sertifikat Investasi Mudharabah Antarbank (IMA) yang terjadi di PUAS pada tanggal penitipan dana.[78] Jika pada tanggal penitipan dana tidak tersedia data mengenai tingkat indikasi imbalan dimaksud, maka besarnya

---

[74] Konsideran menimbang huruf a PBI Nomor 2/9/PBI/2000.

[75] Penjelasan umum atas PBI Nomor 2/9/PBI/2000.

[76] Menurut Pasal 1 angka 3 PBI Nomor 2/9/PBI/2000, wadiah adalah perjanjian penitipan dana antara pemilik dana dengan pihak penerima titipan yang dipercaya untuk menjaga dana tersebut.

[77] Pasal 2 PBI Nomor 2/9/PBI/2000.

[78] Pasal 10 ayat (3) PBI Nomor 2/9/PBI/2000.

bonus dihitung dengan menggunakan acuan tingkat indikasi imbalan PUAS terakhir yang terjadi atau rata-rata tingkat imbalan deposito IMA sebelum didistribusikan pada bulan sebelumnya dari seluruh bank syariah dan UUS.[79] Bonus tidak diberikan terhadap bank syariah maupun UUS yang mengambil titipan dananya sebelum jatuh waktu. Terhadap bank syariah maupun UUS yang bersangkutan bahkan dikenakan biaya administrasi yang besarnya bervariasi tergantung besarnya titipan dana. Semakin besar titipan dananya, maka semakin besar pula biaya administrasi yang dikenakan.[80]

Seiring dengan perjalanan waktu, di mana perkembangan bank syariah semakin menggembirakan baik asset maupun jaringan kantor pelayanannya dan sekaligus merespon fatwa DSN Nomor 36/DSN-MUI/X/2002 tanggal 23 Oktober 2002 tentang Sertifikat Wadiah Bank Indonesia, maka pengaturan SWBI sebagaimana tertuang dalam PBI Nomor 2/9/PBI/2000 diubah dan disempurnakan melalui PBI Nomor 6/7/PBI/2004 tentang Sertifikat Wadiah Bank Indonesia.

Perubahan dari PBI Nomor 2/9/PBI/2000 ke PBI Nomor 6/7/PBI/2004 setidaknya terkait empat hal. Pertama, perubahan motif dasar kebijakan yang semula lebih berat kepada pengendalian moneter daripada menunjang kegiatan pengelolaan dana oleh bank syariah dan UUS sekarang berbalik. Motif dasar kebijakan PBI Nomor 6/7/PBI/2004 lebih berat kepada penyediaan fasilitas penitipan dana jangka pendek bagi bank syariah dan UUS daripada motif pelaksanaan pengendalian moneter.

Kedua, perubahan ketentuan pemberian bonus. Apabila sebelumnya tata cara pemberian bonus begitu detail dan rinci sehingga mendekati mekanisme pelaksanaan akad bagi hasil semacam *mudharabah*, maka kemudian diatur secara singkat yang sepenuhnya tergantung dan menjadi kewenangan Bank

---

[79] Pasal 10 ayat (4) PBI Nomor 2/9/PBI/2000.

[80] Pasal 13 PBI Nomor 2/9/PBI/2000.

Indonesia.[81] Hal ini sesuai dengan fatwa DSN Nomor 36/DSN-MUI/X/2002 yang mengacu pelaksanaan akad wadi'ah pada fatwa Nomor 01/DSN-MUI/IV/2000 tentang Giro dan fatwa Nomor 02/DSN-MUI/IV/2000 tentang tabungan, dan melarang adanya imbalan yang disyaratkan, selain dalam bentuk pemberian yang bersifat sukarela dari pihak Bank Indonesia.

Ketiga, perubahan yang terkait dengan jangka waktu yang semula ditetapkan satu minggu, dua minggu dan satu bulan yang dinyatakan dalam hari diubah langsung menjadi hari yakni tujuh hari, empat belas hari dan dua puluh delapan hari.[82] Keempat, perubahan terkait sanksi atas pembatalan transaksi penitipan dana wadiah yang semula hanya berupa peringatan dan pengenaan biaya administrasi diubah menjadi surat peringatan dan kewajiban membayar sebesar satu perseribu dari penitipan dana wadiah yang dibatalkan atau sebanyak-banyaknya satu miliar rupiah.[83] Pengulangan pembatalan sebanyak tiga kali dalam rentang waktu enam bulan akan dikenakan larangan mengajukan permohonan penitipan dana wadiah selama tujuh hari sejak tanggal dikeluarkannya surat peringatan ketiga.[84]

Pada 2008 Bank Indonesia menerbitkan PBI Nomor 10/11/PBI/2008 tentang Sertifikat Bank Indonesia Syariah (SBIS) sebagai pengganti PBI Nomor 6/7/PBI/2004 yang dianggap telah usang dan perlu disempurnakan. Sebagaimana tampak dalam konsideran menimbang, PBI ini diterbitkan dalam rangka meningkatkan efektifitas pelaksanaan pengendalian moneter berdasarkan prinsip syariah melalui operasi terbuka.[85] Dengan berlakunya PBI ini SWBI resmi berganti nama menjadi SBIS. Demikian pula semua istilah SWBI yang selama ini digunakan dalam ketentuan Bank Indonesia yang masih berlaku harus dibaca

[81] Pasal 9 PBI Nomor 6/7/PBI/2004 berikut penjelasannya.
[82] Pasal 4 PBI Nomor 6/7/PBI/2004.
[83] Pasal 10 ayat (1) PBI Nomor 6/7/PBI/2004.
[84] Pasal 10 ayat (2) PBI Nomor 6/7/PBI/2004.
[85] Konsideran menimbang huruf c PBI Nomor 10/11/PBI/2008.

sebagai SBIS.[86]

Terbitnya PBI Nomor 10/11/PBI/2008 merupakan respon dari fatwa DSN terkait yang terdiri dari tiga fatwa, yaitu Fatwa Nomor 62/DSN-MUI/XII/2007 tentang Akad *Ju'alah*, Fatwa Nomor 63/ DSN-MUI/XII/2007 tentang Sertifikat Bank Indonesia Syariah, dan Fatwa Nomor 64/DSN-MUI/XII/2007 tentang Sertifikat Bank Indonesia Syariah *Ju'alah*.

Meskipun SWBI maupun SBIS dimaksudkan sebagai sarana pengendalian moneter yang oleh Bank Indonesia diberikan bonus/imbalan, akan tetapi terdapat perbedaan substansial antara keduanya. Pertama, perbedaan akad yang digunakan. Jika SWBI menggunakan prinsip *wadi'ah*, maka SBIS menggunakan prinsip *ju'alah*, yaitu janji atau komitmen (*iltizam*) untuk memberikan imbalan tertentu (*'iwadh*/*ju'l*) atas pencapaian hasil (*natijah*) yang ditentukan dari suatu pekerjaan.[87]

Kedua, perbedaan karakteristik masing-masing. Karakteristik SWBI adalah berikut:

a. sekurang-kurangnya lima ratus miliar rupiah dan hanya dapat dilakukan penambahan sebesar lima puluh juta berikut kelipatannya;[88]
b. berjangka waktu tujuh hari, empat belas hari, dan dua puluh delapan hari;[89]
c. tidak dapat diambil kembali sebelum berakhirnya jangka waktu;[90]
d. diterbitkan dan ditatausahakan tanpa warkat; dan
e. tidak dapat diperjualbelikan.[91]

Sedangkan karakteristik SBIS adalah berikut:

a. satuan unit sebesar satu juta rupiah;

[86] Pasal 17 PBI Nomor 10/11/PBI/2008.
[87] Pasal 3 PBI Nomor 10/11/PBI/2008 dan penjelasannya.
[88] Pasal 3 ayat (1) dan (2) PBI Nomor 6/7/PBI/2004.
[89] Pasal 4 ayat (1) PBI Nomor 6/7/PBI/2004.
[90] Pasal 5 PBI ayat (1) PBI Nomor 6/7/PBI/2004.
[91] Pasal 6 ayat (1) dan (2) PBI Nomor 6/7/PBI/204.

b berjangka waktu paling kurang satu bulan dan paling lama dua belas bulan;

c. diterbitkan tanpa warkat;

d. dapat diagunkan kepada Bank Indonesia;

e. tidak dapat diperdagangkan di pasar sekunder.[92]

Ketiga, perbedaan mekanisme penerbitan. SWBI diterbitkan oleh Bank Indonesia setelah menerima penitipan dana dari bank syariah atau UUS yang dimaksudkan sebagai bukti atas penitipan dana tersebut.[93] Sedangkan SBIS diterbitkan oleh Bank Indonesia dengan menggunakan BI-SSSS[94] melalui mekanisme lelang.[95] Hanya BUS dan UUS yang memenuhi persyaratan *financing to deposit ratio* (FDR) yang ditetapkan oleh Bank Indonesia saja yang dapat memiliki SBIS, baik melalui pengajuan pembelian secara langsung atau perusahaan pialang pasar uang rupiah dan valuta asing.[96]

Tabel 5

Persamaan dan Perbedaan SWBI dan SBIS

NO	URAIAN	SWBI	SBIS
A	PERSAMAAN		
1	Tujuan	Instrumen OPT dlm rangka pengendalian moneter	Instrumen OPT dlm rangka pengendalian moneter
2	Bonus/Imbalan	Diberikan oleh BI tanpa syarat.	Ditetapkan dan diberikan oleh BI tanpa syarat.

[92] Pasal 4 PBI Nomor 10/11/PBI/2008.

[93] Pasal 1 angka 3 PBI Nomor 6/7/PBI/2004.

[94] BI-SSSS kependekan dari Bank Indonesia-*Scripless Securities Settlement System* adalah sarana transaksi dengan Bank Indonesia termasuk penatausahaannya dan penatausahaan surat berharga secara elektronik dan terhubung langsung antara peserta, penyelenggara dan Sistem Bank Indonesia-*Real Time Gross Settlement*. Pasal 1 angka 5 PBI Nomor 10/11/PBI/2008.

[95] Pasal 6 ayat (1) PBI Nomor 10/11/PBI/2008.

[96] Pasal 7 ayat (1), (2) dan (3) PBI Nomor 10/11/PBI/2008.

NO	URAIAN	SWBI	SBIS
B	PERBEDAAN		
1	Akad yang digunakan	*Wadi'ah*	*Ju'alah*
2	Karakteristik	a. sekurang-kurangnya lima ratus miliar rupiah dan hanya dapat dilakukan penambahan sebesar lima puluh juta berikut kelipatannya; b. berjangka waktu tujuh hari, empat belas hari, dan dua puluh delapan hari; c. tidak dapat diambil kembali sebelum berakhirnya jangka waktu; d. diterbitkan dan ditatausahakan tanpa warkat; e. tidak dapat diperjualbelikan	a. satuan unit sebesar satu juta rupiah; b. berjangka waktu paling kurang satu bulan dan paling lama dua belas bulan; c. diterbitkan tanpa warkat; d. dapat diagunkan kepada Bank Indonesia; e. tidak dapat diperdagangkan di pasar sekunder
3	Mekanisme penerbitan	diterbitkan oleh Bank Indonesia setelah menerima penitipan dana dari bank syariah atau UUS yang dimaksudkan sebagai bukti atas penitipan dana tersebut.	Diterbitkan oleh Bank Indonesia dengan menggunakan BI-SSSS melalui mekanisme lelang.

Tabel di atas menunjukkan bahwa perbedaan SWBI dan SBIS hanya pada akad yang digunakan, karakteristik, dan mekanisme penerbitan. Dari situ tampak bahwa SBIS lebih fleksibel.

Perubahan dari SWBI menjadi SBIS dari perspektif Bank

Indonesia selaku regulator dan pelaksana kebijakan moneter merupakan langkah untuk mendekatkan instrumen ini dengan instrumen yang ada pada bank konvensional, yakni sama-sama sebagai instrumen pengendalian moneter. Dengan instrumen SBIS BI bisa bersikap pro aktif dalam kerangka kebijakan moneter yang hendak diambil. Lain halnya dengan SWBI, instrumen ini lebih condong kepada kepentingan bank syariah dalam pengelolaan likuiditas. Dengan demikian perubahan ini lebih memihak kepentingan BI daripada kepentingan bank syariah, meskipun hal ini tidak berarti bahwa bank syariah dirugikan karenanya.

Perubahan itu, meskipun sepenuhnya menjadi domain Bank Indonesia, sesungguhnya didorong oleh kelahiran tiga fatwa DSN-MUI terkait. Dielaborasinya akad *ju'alah* berikut penerapannya dalam SBIS dalam fatwa DSN-MUI merupakan jalan bagi diintrodusirnya SBIS. Tanpa ketiga fatwa itu perubahan tidak dimungkinkan. Akad *ju'alah* lebih fleksibel daripada akad *wadi'ah*. Kalau yang pertama memungkinkan BI untuk menjanjikan bonus tertentu sebagai imbalan SBIS, maka yang kedua tidak memungkinkan.

3. Pasar Uang Antarbank Berdasarkan Prinsip Syariah (PUAS)

PUAS merupakan sarana penanaman dana atau pengelolaan dana antarbank berdasarkan prinsip syariah. PUAS pada mulanya diatur dalam PBI Nomor 2/8/PBI/2000 tentang Pasar Uang Antarbank Berdasarkan Prinsip Syariah dan PBI Nomor 7/26/PBI/2005 tentang Perubahan PBI Nomor 2/8/PBI/2000 tentang Pasar Uang Antarbank Berdasarkan Prinsip Syariah. Selanjutnya kedua PBI itu digantikan PBI Nomor 9/5/PBI/2007 tentang Pasar Uang Antarbank Berdasarkan Prinsip Syariah.

Menurut PBI Nomor 2/8/PBI/2000, PUAS adalah kegiatan investasi jangka pendek dalam rupiah antar peserta pasar berdasarkan prinsip *mudharabah*, yaitu perjanjian antara penanam dana dan

pengelola dana untuk melakukan kegiatan usaha guna memperoleh keuntungan, dan keuntungan tersebut akan dibagikan kepada kedua belah pihak berdasarkan nisbah yang telah disepakati sebelumnya. Peserta PUAS terdiri dari bank syariah dan ba-nk konvensional. Jika bank syariah dapat melakukan penanaman modal maupun pengelolaan dana, bank konvensional hanya dapat melakukan penanaman modal saja.

Pada dasarnya PUAS dimaksudkan sebagai sarana investasi antar bank syariah. Bank syariah tidak dapat melakukan penanaman dana pada bank konvensional agar menghindari pemanfaatan dana yang akan menghasilkan bunga. Namun demikian, tidak tertutup kemungkinan bagi bank konvensional untuk melakukan investasi pada bank syariah.

Transaksi PUAS hanya dilakukan dengan menggunakan sertifikat investasi mudharabah antarbank (Sertifikat IMA), yaitu sertifikat yang digunakan sebagai sarana untuk mendapatkan dana dengan prinsip *mudharabah*. Sertifikat IMA harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

a. Sekurang-kurangnya mencantumkan:
   1. Kata-kata"SERTIFIKAT INVESTASI MUDHARABAH ANTAR BANK";
   2 Tempat dan tanggal penerbitan;
   3 Nomor seri;
   4 Nilai nominal investasi;
   5 Nisbah bagi hasil;
   6 Jangka waktu investasi
   7 Tingkat indikasi imbalan;
   8 Tanggal pembayaran nilai nominal investasi dan imbalan;
   9 Tempat pembayaran;
   10 Nama bank penanam dana;
   11 Nama bank penerbit dan tanda tangan pejabat yang berwenang.

b. Berjangka waktu paling lama sembilan puluh hari; dan
c. Diterbitkan oleh kantor pusat bank syariah atau UUS. Tingkat realisasi imbalan Sertifikat IMA mengacu pada tingkat imbalan deposito investasi *mudharabah* bank penerbit sesuai dengan jangka waktu penanaman dana. Sedangkan besarnya imbalan dihitung berdasarkan jumlah nominal investasi, tingkat imbalan deposito investasi *mudaharabah* sesuai dengan jangka waktu penanaman dana dan nisbah bagi hasil yang disepakati. Realisasi pembayaran imbalan dilakukan pada hari kerja pertama bulan berikutnya.

Perubahan PBI Nomor 2/8/PBI/2000 menjadi PBI Nomor 7/26/PBI/2005 sama sekali tidak terkait dengan poin-poin substansial sebagaimana tersebut dalam paragraf-paragraf di atas. Perubahan hanya terkait tiga hal, yaitu perubahan definisi UUS, diintrodusirnya laporan harian bank umum (LHBU) sebagai ganti pusat informasi pasar uang (PIPU), dan perubahan teknis pelaporan Sertifikat IMA.

Perubahan signifikan terjadi dengan diterbitkannya PBI Nomor 9/5/PBI/2007 yang mengakomodir Fatwa DSN Nomor 37/DSN-MUI/X/2002 tanggal 23 Oktober 2002 tentang Pasar Uang Antarbank Berdasarkan Prinsip Syariah. Lahirnya PBI ini dilatari dan didorong oleh perlunya pengelolaan likuiditas dan PUAS yang lebih likuid dan efisien pada satu sisi dan belum terpenuhinya kebutuhan pengelolaan likuiditas perbankan syariah dengan instrumen PUAS yang menggunakan akad *mudharabah* pada sisi yang lain, sehingga perlu dikembangkan/dibuka kemungkinan penggunaan instrumen PUAS selain akad *mudharabah*.

Menurut PBI Nomor 9/5/PBI/2007, peserta PUAS adalah bank syariah, UUS dan bank konvensional. Bank syariah dan UUS dapat melakukan penempatan dana dan atau penerimaan dana dengan menggunakan instrumen PUAS, sedangkan bank konvensional hanya dapat melakukan penempatan dana ke instrumen PUAS saja.

Perubahan substansial dalam PBI Nomor 9/5/PBI/2007 terkait dengan instrumen PUAS yang dapat digunakan oleh peserta PUAS. Jika sebelumnya Sertifikat IMA merupakan satu-satunya instrumen PUAS, kini terbuka dipakainya instrumen-instrumen yang lain. Persyaratannya adalah bahwa instrumen-instrumen itu telah diatur oleh Bank Indonesia. Apabila instrumen yang hendak digunakan itu belum diatur oleh Bank Indonesia, maka bank harus terlebih dahulu mengajukan permohonan persetujuan dari Bank Indonesia. Sebelum mengajukan permohonan persetujuan kepada Bank Indonesia, instrumen PUAS yang hendak digunakan tersebut harus telah memperoleh fatwa dari Dewan Syariah Nasional (DSN) mengenai kesesuaiannya dengan prinsip syariah. Tanpa adanya fatwa dimaksud, permohonan persetujuan kepada Bank indonesia tidak bisa diajukan. Penerbitan suatu instrumen PUAS hanya dapat dilakukan setelah Bank Indonesia menerbitkan Surat Edaran Bank Indonesia (SEBI) yang mengatur instrumen tersebut. Begitu SEBI diterbitkan, maka instrumen PUAS dapat diterbitkan baik oleh bank syariah atau UUS yang mengajukan permohonan persetujuan maupun bank syariah atau UUS lainnya.

SEBI yang diterbitkan terkait disetujuinya permohonan bank syariah atau UUS untuk menerbitkan suatu instrumen PUAS mengatur materi-materi antara lain karakteristik dan persyaratan, mekanisme transaksi, penyelesaian transaksi dan pelaporan.

Dengan demikian, PBI Nomor 9/5/PBI/2007 menghendaki instrumen PUAS layaknya produk perbankan syariah, di mana pada satu sisi bank syariah atau UUS diperbolehkan untuk mencari terobosan secara kreatif guna menciptakan berbagai inovasi produknya, namun pada sisi yang lain produk-produk hasil inovatif itu diharuskan mendapatkan fatwa DSN terkait dengan kesesuaiannya dengan prinsip syariah.

4. Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek Syariah (FJPS)

Dalam kondisi tertentu bank syariah bisa saja mengalami

mismatch atau kesulitan pendanaan jangka pendek, yakni suatu kondisi yang dialami bank di mana arus dana masuk lebih kecil dibandingkan dengan arus dana keluar yang dapat menimbulkan tidak terpenuhinya kewajiban GWM dalam mata uang rupiah pada bank yang bersangkutan. Bila itu terjadi bank syariah dapat mengatasinya dengan memanfaatkan FPJPS. FPJPS semula diatur dalam PBI Nomor 5/3/PBI/2003 tanggal 4 Pebruari 2003 tentang Fasilitas Pembiayaan Jangka Pendek bagi Bank Syariah dan kemudian diubah dan disempurnakan dengan PBI Nomor 7/23/PBI/2005 tanggal 5 Agustus 2005 tentang Perubahan PBI Nomor 5/3/PBI/2003 tanggal 4 Pebruari 2003 tentang Fasilitas Pembiayaan Jangka Pendek bagi Bank Syariah.

Untuk menutup kesulitan pendanaan yang bersifat jangka pendek pertama-tama bank syariah harus mengupayakan dana di PUAS dengan menggunakan instrumen yang tersedia. UUS harus terlebih dahulu mengupayakan dana dari kantor pusat bank umum konvensionalnya. Dalam hal bank syariah gagal memperoleh dana di PUAS dan UUS tidak berhasil mendapatkan dana dari kantor pusat bank umum konvensionalnya, maka Bank Indonesia sebagai *the lender of last resort* dapat memberikan pembiayaan berdasarkan prinsip syariah kepada bank syariah untuk mengatasi kesulitan pendanaan jangka pendek tersebut. Tujuan dari FPJPS adalah agar kelangsungan kegiatan usaha bank syariah dan kelancaran sistem pembayaran dapat terpelihara.

Menurut PBI Nomor 5/3/PBI/2003, bank syariah yang mengalami kesulitan pendanaan jangka pendek sehingga pada akhir hari tidak dapat menyelesaikan kewajibannya dapat memperoleh FPJPS dengan memenuhi syarat tertentu. FPJPS diberikan maksimum sebesar kewajiban yang tidak dapat diselesaikan.

Persyaratan untuk dapat mengajukan FPJPS adalah terpenuhinya persyaratan tingkat kesehatan dalam tiga bulan terakhir berdasarkan hasil penilaian yang ditatausahakan oleh Bank Indonesia, yaitu:

a. Sekurang-kurangnya Cukup Sehat (CS) untuk predikat tingkatan kesehatan secara keseluruhan; dan
b. Sehat (S) untuk predikat tingkat kesehatan permodalan.

FPJPS harus dijamin dengan agunan milik bank yang bersangkutan yang berkualitas tinggi, mudah dicairkan, tidak bertentangan dengan prinsip syariah dan tercatat di Bank Indonesia. Agunan dengan kualifikasi tersebut berupa SWBI yang mempunyai sisa jangka waktu sekurang-kurangnya tiga hari kerja pada saat FPJPS jatuh waktu dan surat berharga dan/atau tagihan lain. FPJPS menggunakan prinsip *mudharabah*, yaitu perjanjian antara pemilik dana dan pengelola dana untuk melakukan kegiatan usaha tertentu, dengan pembagian keuntungan antara kedua belah pihak berdasarkan nisbah yang telah disepakati sebelumnya. Atas setiap FPJPS yang diberikan, Bank Indonesia menerima imbalan yang besarannya dihitung berdasarkan jumlah nominal FPJPS, tingkat realisasi imbalan, nisbah bagi hasil bagi Bank Indonesia dan jumlah hari kalender penggunaan FPJPS. Besarnya nisbah bagi hasil untuk permohonan FPJPS pertama kali ditetapkan sebesar sembilan puluh persen. Sedangkan untuk permohonan perpanjangan FPJPS besarnya nisbah bagi hasil bagi Bank Indonesia bisa lebih tinggi dari sembilan puluh persen, dengan peningkatan untuk setiap permohonan perpanjangan sebesar dua koma dua puluh lima persen, hingga maksimal mencapai sembilan puluh sembilan persen.

Perubahan dari PBI Nomor 5/3/PBI/2003 ke PBI Nomor 7/23/PBI/2005 hampir tidak berarti sama sekali. Perubahan hanya terkait dihapuskankannya Pasal 4 tentang persyaratan pemenuhan tingkat kesehatan bank syariah untuk mengajukan FPJPS dan dielaborasinya agunan berupa surat berharga yang diterbitkan oleh pemerintah.

Sebagai akhir pembahasan pada sub bab ini dapat dikemukakan sebagai berikut. Pada periode pemantapan ini terjadi dua momentum yang penting dalam perspektif perkembangan hukum perbankan syariah, yaitu fatwa MUI tentang bunga

bank dan fatwa Majelis Tarjih Muhammadiyah. Kedua fatwa tersebut agaknya dimaksudkan untuk menjadi pendorong maju dan berkembangnya perbankan syariah di Indonesia dan pada saat yang bersamaan memperkuat eksistensi hukum perbankan syariah di Indonesia.

Dialektika hukum Islam dan hukum nasional dalam aspek kelembagaan diawali dengan dihilangkannya pembedaan secara kategoris/dikotomis bank syariah dengan bank konvensional melalui kebijakan *islamic window* dan kemudian disusul *office chanelling*. Atas argumen bahwa keharaman harta tidak bersifat dzatnya tetapi karena cara memperolehnya dan kenyataan kemajuan teknologi telah memungkinkan pemisahan harta haram dari harta halal secara elektronik, maka bank konvensional bisa menjalankan usaha berdasarkan prinsip syariah melalui Unit Usaha Syariah. Bahkan kemudian dimungkinkan pembukaan counter/ layanan syariah pada kantor bank konvensional yang mempunyai UUS lewat office chanelling. Dengan demikian bank syariah terdiri dari BUS, UUS dan BPRS. Kecuali itu nomenklatur bank syariah juga mengalami perubahan dari semula bank berdasarkan prinsip bagi hasil menjadi bank yang menjalankan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah.

Secara kelembagaan pula *affirmative action* diberikan kepada bank syariah, dimana perubahan operasional bank hanya dimungkinkan dari konvensional menjadi berdasarkan prinsip syariah, tidak sebaliknya. Identitas kesyariahan bank syariah juga ditunjukkan melalui keharusan mencantumkan frase "syariah" pada nama bank.

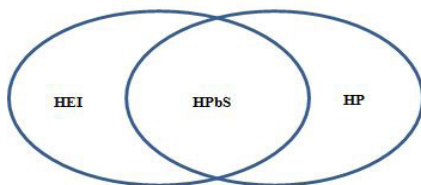
Dialektika dalam aspek kegiatan usaha menguatkan periode sebelumnya bahwa hukum ekonomi Islam merupakan acuan bagi pelaksanaan kegiatan usaha, pengeluaran produk dan jasa yang ditawarkan bank syariah. Namun berbeda dari periode pembentukan, pada periode pemantapan ini rincian kegiatan usaha bank syariah telah diatur dalam SK Direksi BI dan kemudian ditransformasikan ke dalam PBI. Demikian pula prinsip syariah

yang notabene ketentuan pokok yang memuat pola-pola perjanjian berdasarkan hukum ekonomi Islam telah dielaborasi. Selanjutnya untuk menjabarkan prinsip syariah dimaksud dielaborasi DSN-MUI yang telah dibentuk di awal periode ini. Kecuali diberi kewenangan untuk mengeluarkan fatwa ekonomi syariah DSN-MUI juga diberi kewenangan mengangkat DPS.

Dengan demikian, hukum ekonomi Islam yang menjadi acuan bank syariah adalah fatwa DSN-MUI, bukan fatwa DPS masing-masing bank syariah. Pengakomodasian fatwa DSN-MUI menjadi acuan bank syariah dilakukan melalui dua cara, yaitu mengadopsi bagian per bagian dari fatwa DSN-MUI ke dalam Peraturan Bank Indonesia (PBI) dan menunjuk fatwa DSN-MUI secara umum sebagai acuan yang harus diikuti. Yang kedua merupakan salah satu bentuk pemberian mandat dari Bank Indonesia kepada DSN-MUI, ibarat memberikan kwitansi kosong yang tinggal diisi.

Dalam aspek pengelolaan likuiditas dan instrumen keuangan telah dielaborasi instrumen-instrumen yang mirip dan ada padanannya dengan instrumen-instrumen yang disediakan untuk perbankan konvensional, yaitu GWM bank syariah, SWBI, PUAS dan FPJPS. Hal itu sebagai kelanjutan diberikannya kewenangan kepada BI untuk melaksanakan kebijakan moneter berdasarkan prinsip syariah. Instrumen-instrumen tersebut mengakomodir prinsip syariah dengan mengacu pada fatwa DSN-MUI.

Ragaan 3

Dialektika Hukum Ekonomi Islam dan Hukum Perbankan Periode Pemantapan

Tabel 6

Matrik Formulasi Hukum Perbankan Syariah
Periode Pemantapan

NO	ASPEK	URAIAN
1	Kelembagaan	• Bank syariah disebut dengan BBPS. • Sebagai konsekwensi kebijakan Islamic window dan office chanelling, entitas bank syariah terdiri dari BUS, UUS dan BPRS • Penyebutan kata bank dan frase "syariah" di depan namanya • Dielaborasi DSN-MUI sebagai lembaga yang berwenang mengeluarkan fatwa ekonomi syariah. • DPS sebagai lembaga independen yang menjadi kepanjangan tangan DSN-MUI dalam pengawasan kepatuhan syariah • Dimungkinkan perubahan BK menjadi BS dan tidak sebaliknya • Merger dan konsolidasi harus menjadi BS

NO	ASPEK	URAIAN
2	Kegiatan Usaha	• BS hanya boleh menjalankan usaha berdasarkan prinsip syariah • BUK boleh menjalankan usaha secara konvensional maupun KUBPS • BPR hanya boleh menjalankan • Kegiatan usaha BS telah diatur secara rinci dalam SK Direksi/PBI. • Dinamika akad yang dielaborasi dalam penghimpunan dana maupun penyalurannya • Penyempurnaan dan perincian aturan penghimpunan dana, penyaluran dana dan jasa perbankan
3	Pengelolaan Likuiditas & Instrumen Keuangan	• Infrastruktur telah ada sebagai tindak lanjut diberikannya kewenangan kepada BI untuk melakukan kebijakan moneter berdasarkan prinsip syariah, yaitu GWM BS, SWBI/SBIS, PUAS dan FPJPS. • Semua infrastruktur itu telah diatur dalam beberapa PBI • Dinamika akad yang dipakai dalam instrumen moneter tersebut.

NO	ASPEK	URAIAN
4	Lain-lain	BI sebagai regulator

Keterangan:

BBPS : Bank berdasarkan prinsip syariah
BK : Bank Konvensional
BUK : Bank Umum Konvensional
DPS : Dewan Pengawas Syariah
BI : Bank Indonesia
KUBPS : Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah
KUK : Kegiatan Usaha Konvensional

Tabel 7

Perkembangan Pengaturan Bank Syariah di Indonesia
Periode 1998 s/d 2008

No	HAL	I	II	III	IV	V
1	Bank Umum, *Islamic Windows* dan *Office Chanelling*	SK Direksi BI No.32/33/KEP/ DIR (12 Mei 1999)	PBI No. 2/27/PBI/ 2000	PBI No. 4/1/PBI/ 2002	PBI No. 8/3/ PBI/ 2006	PBI No. 9/7/ PBI/ 2007
2	Bank Umum Syariah	SK Direksi BI No.32/34/KEP/ DIR (12 Mei 1999)	PBI No. 6/24/PBI/ 2004	PBI No. 7/35/ PBI/ 2005		
3	BPRS	SK Direksi BI No.32/35/ KEP/DIR (12 Mei 1999) dan No.32/36/KEP/ DIR (12 Mei 1999)	PBI No. 6/17/PBI/ 2004	PBI No. 8/25/ PBI/ 2006		
4	Akad Penghimpunan & Penyaluran Dana bagi Bank Syariah	PBI No. 7/46/ PBI/2005	PBI No. 9/19/PBI/ 2007			

No	HAL	I	II	III	IV	V
5	Produk BUS dan UUS	Psl 38 PBI No. 6/24/PBI/2004; Psl 35 PBI No. 8/25/PBI/2006; Item I.A.I.4; I.A.I.5; dan I.A.I.6 SEBI 8/9/DPbS tgl 1 Maret 2006 (= SEBI 7/5/DPbS tgl 8 Pebruari 2005)				
6	GWM BUS	PBI No. 2/7/ PBI/2000 (23 Pebruari 2000)	PBI No. 6/21/ PBI/2004	PBI No. 8/23/ PBI/ 2006		
7	SWBI	PBI No. 2/9/ PBI/2000	PBI No. 6/7/ PBI/2004 (jo fatwa DSN No. 36/ DSN-MUI/ X/2002)	PBI No. 10/11/ PBI/2008 (SBIS)		
8	PUAS	2/8/PBI/2000 (IMA)	7/26/ PBI/2005 (IMA)	9/5/PBI/ 2007 *(BUS tidak sama UUS)*		
9	FPJPS	PBI No. 5/3/ PBI/2003 (4 Pebruari 2003)	PBI No. 7/23/PBI/ 2005 (5 Agustus 2005)	PBI No. 11/24/ PBI/2009 (BUS) PBI No. 11/29/ PBI/2009 (BPRS)		
10	Pengawasan syariah	SEBI Nomor 8/19/DPbS (24 Agustus 2006)				

Tabel di atas menunjukkan bahwa perkembangan pengaturan perbankan syariah pada periode ini sangat dinamis sekali.

BAB V

PERIODE PENGEMBANGAN (2008 – SEKARANG)

Menyadari pertumbuhan perbankan syariah nasional yang relatif cepat, terutama pasca disahkannya UU Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan dan UU Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, Biro Perbankan Syariah-Bank Indonesia sejak tahun 2001 melakukan kajian dan menyusun cetak biru pengembangan perbankan syariah nasional untuk periode 2002-2001 yang memberikan arahan yang ingin dicapai serta tahapan-tahapan untuk mewujudkan sarana pengembangan selama jangka waktu tersebut, termasuk juga inisiatif-inisiatif terencana dengan tahapan yang jelas.

Dalam cetak biru perbankan syariah disebutkan bahwa sebagai upaya mendorong pertumbuhan industri perbankan syariah yang masih dalam tahap awal pengembangan, terdapat beberapa hal penting yang perlu mendapatkan perhatian yang salah satunya adalah kerangka dan perangkat pengaturan perbankan syariah yang belum lengkap.[1]

Pada awal perkembangannya kegiatan pengaturan dan

[1] Bank Indonesia, *Cetak Biru Pengembangan Perbankan Syariah Indonesia* (Jakarta: Biro Perbankan Syariah Bank Indonesia, 2002), hlm. 9.

pengawasan lembaga perbankan syariah masih menggunakan kerangka pengaturan dan pengawasan sistem perbankan konvensional, meskipun beberapa instrumen pengaturan telah dikembangkan seperti perijinan bagi pendirian dan pembukaan kantor, instrumen pasar uang antar bank, perangkat penghubung dengan otoritas moneter (SWBI dan GWM) dan sistem pembayaran. Kurang lengkapnya instrumen pengaturan dan pengawasan tersebut mengakibatkan perbankan syariah tidak dapat beroperasi secara optimal dan tidak sepenuhnya sesuai dengan karakteristiknya.[2]

Disahkannya UU Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah (selanjutnya disebut UUPbS) pada tanggal 16 Juli 2008 merupakan puncak perkembangan hukum perbankan syariah di Indonesia, setidaknya sampai hari ini. Dikatakan demikian karena untuk pertama kalinya dalam sejarah keberadaan perbankan syariah di Indonesia disahkan sebuah UU yang khusus mengatur perbankan syariah, setelah sebelumnya ia diatur secara bersamaan —dan terkesan sambil lalu—dalam UU yang pada mulanya hanya mengatur perbankan konvensional, yaitu UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (UUP) dan UU Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (UUP Baru).

UUPbS dilatari oleh motif pengembangan sistem ekonomi yang berlandaskan pada nilai keadilan, kebersamaan, pemerataan, dan kemanfaatan yang sesuai dengan prinsip syariah,[3] mening-

---

[2] *Ibid.*, hlm. 10.

[3] Sistem ekonomi yang demikian --biasa disebut sistem ekonomi syariah-- minimal bisa didekati dari dua sudut pandang yang berbeda, yaitu secara eksklusif dan secara inklusif. Yang pertama menempatkan sistem syariah dalam posisi internal dan integratif dari ajaran Islam sebagai satu kesatuan yang sistematis, menyeluruh dan mandiri. Semua penganut agama Islam mutlak menempatkan syariah di atas segala-galanya yang harus pula terimplementasi dalam semua dimensi kehidupannya, tak terkecuali di bidang ekonomi. Dalam konteks demikian, sistem ekonomi syariah merupakan pilihan yang tidak mungkin ditawar-tawar. Dengan tidak menempatkannya dalam setiap segi kehidupannya, seorang muslim telah melakukan pengingkaran terhadap ajaran

katnya kebutuhan akan jasa-jasa perbankan syariah, dan adanya karakteristik dan kekhususan perbankan syariah yang tidak dimiliki oleh perbankan konvensional.[4] Motif dan alasan dasar diadakannya UUPbS tersebut merupakan politik hukum UUPbS dalam dimensi kebijakan dasar (*basic policy*).[5]

UUPbS mengintrodusir pengaturan perbankan syariah yang berlandaskan pada prinsip-prinsip agama Islam yang di dalamnya terkandung nilai-nilai keadilan, kemanfaatan, keseimbangan, dan keuniversalan. Salah satu prinsip agama Islam dalam bidang ekonomi adalah pelarangan riba dalam berbagai bentuknya pada satu sisi, dan pengenalan sistem bagi hasil pada sisi yang lain. Prinsip bagi hasil diyakini dapat menciptakan iklim investasi yang sehat dan adil karena semua pihak dapat saling berbagi, baik keuntungan maupun potensi resiko yang timbul, sehingga tercipta

---

Islam yang berarti mengeliminasi dirinya sebagai muslim sejati.

Sudut pandang yang kedua menempatkan syariah bukan dalam posisi yang mandiri terlepas dari sistem-sistem yang berkembang di sekitarnya, tetapi harus dipandang sebagai bagian dari suatu sistem kehidupan yang menyeluruh. Ini berarti ekonomi syariah merupakan salah satu sistem ekonomi berdampingan dengan sistem ekonomi-sistem ekonomi lainya seperti feodalisme, kapitalisme, dan sosialisme. Kesemua sistem itu telah berkembang dan bahkan mengkristal dalam kehidupan manusia karena merupakan realitas kehidupan yang tidak mungkin dipungkiri. Secara inklusivistik sistem ekonomi syariah diposisikan sebagai alternatif di antara sistem-sistem ekonomi konvensional yang ada dan berkembang hingga saat ini. Dengan ungkapan yang lain, sistem ekonomi syariah tidak berbeda dengan sistem ekonomi yang lain; bisa dipilih atau tidak dipilih. Hal ini sangat tergantung pada selera, keyakinan, sistem, dan keunggulan kompettitif yang melekat di dalamnya atau karena pertimbangan khusus yang lain. H.M. Arfin Hamid, *Hukum Ekonomi Islam (Ekonomi Syariah) di Indonesia Aplikasi dan Prospektifnya* (Bogor: Ghalia Indonesia, 2007), hlm. 22-23.

[4] Klausul konsideran menimbang UUPbS.

[5] Dimensi yang lain adalah kebijakan pemberlakuan (*enactment policy*), yakni tujuan atau alasan yang muncul di balik pemberlakuan suatu peraturan perundang-undangan. Hikmahanto Juwana, "Arah Kebijakan pembangunan Hukum di Bidang Perekonomian dan Investasi," *Majalah Hukum Nasional*, diterbitkan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Nomor 1 Tahun 2007, hlm. 64.

posisi yang berimbang antara bank dan nasabahnya. Selanjutnya dalam jangka panjang hal tersebut akan mendorong pemerataan ekonomi nasional, karena hasil keuntungan tidak hanya dinikmati oleh pemilik modal saja, tetapi juga oleh pengelola modal.

UUPbS memiliki dua kecenderungan utama.[6] Pertama, undang-undang ini kental dengan nuansa mensyariahkan bank syariah. Hal ini terlihat dari ketentuan yang mengatur jenis dan kegiatan usaha, pelaksanaan prinsip syariah, dielaborasinya Komite Perbankan Syariah,[7] diperkuatnya kedudukan Dewan Pengawas Syariah (DPS), dan dielaborasinya direktur kepatuhan dalam bank syariah.

Kedua, undang-undang ini berorientasi pada stabilitas sistem perbankan dengan mengadopsi 25 prinsip pokok Basel untuk pengawasan perbankan yang efektif (*25 Basel Core Principles for Effective Banking Supervision*).[8] Hal ini terlihat dari ketentuan tentang perijinan, prinsip kehati-hatian, kewajiban pengelolaan risiko, pembinaan dan pengawasan, serta jaring pengaman sistem perbankan syariah.

Dengan demikian, UUPbS merupakan sarana pendukung bagi perbankan syariah agar dapat memberikan kontribusi yang maksimum bagi pengembangan ekonomi nasional. Pengaturan perbankan syariah dalam UUP maupun UUP baru belum spesifik

---

[6] Adrian Sutedi, *Perbankan Syariah Tinjauan dan Beberapa Segi Hukum* (Bogor: Ghalia Indonesia, 2009), hlm. 40-41.

[7] Dielaborasinya Komite Perbankan Syariah, sebagaimana akan dibahas tersendiri dalam uraian yang akan datang, diperdebatkan apakah keberadaanya benar untuk mensyariahkan bank syariah atau justru kontrapoduktif.

[8] Prinsip-prinsip ini disusun oleh Komite Pengawas Perbankan (*The Basel Commite on Banking Supervision*) yang didirikan oleh gubernur bank sentral negara G-10 pada 1975. Lembaga ini terdiri dari wakil-wakil senior dari otoritas pengawas perbankan dan bank sentral dari Belgia, Kanada, Perancis, Jerman, Italia, Jepang, Luksemburg, Belanda, Swedia, Swiss, Inggris, dan Amerika Serikat. Lembaga ini biasa bertemu di The Bank for International Sttlements di kota Basel-Swiss yang merupakan lokasi tetap sekretariatnya. Totok Budisantoso dan Sigit Triandaru, *Bank dan Lembaga Keuangan Lain*, Edisi 2 (Jakarta: Salemba Empat, 2006), hlm. 17-20.

dan kurang mengakomodasi karakteristik operasional perbankan syariah, sehingga memunculkan persoalan tidak saja dalam hal kepastian pemenuhan prinsip hukum Islam, tetapi juga dalam hal-hal yang lain terutama terkait teknik operasionalnya.

Pada sisi yang lain disahkannya UUPbS yang kemudian segera diikuti oleh Bank Indonesia selaku regulator[9] dengan menerbitkan berbagai Peraturan Bank Indonesia merupakan akomodasi terhadap prinsip-prinsip syariah yang dielaborasi oleh fatwa-fatwa DSN, baik yang sudah di ditindaklanjuti oleh Bank Indonesia dengan menjadikannya materi peraturan perundang-undangan pada periode sebelumnya maupun yang belum

---

[9] Meskipun Pasal 8 huruf c UU Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (UUBI) menugaskan Bank Indonesia untuk mengatur dan mengawasi bank, sesungguhnya tugas mengawasi bank ada pada lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang independen. Demikian diamanatkan Pasal 34 ayat (1) UUBI. Praktis hanya tugas pengaturan perbankan saja yang melekat pada Bank Indonesia. Namun, menurut Pasal 35 UUBI, selagi lembaga pengawasan belum dibentuk, tugas pengawasan dilaksanakan pula oleh Bank Indonesia. Dan kenyataannya Otoritas Jasa Keuangan (OJK) yang ditugaskan sebagai lembaga pengawasan dimaksud baru dibentuk pada 2012 atau tiga belas tahun sesudah disahkannya UUBI.

Perlu dikemukakan di sini bahwa semula, sebagaimana dilansir dalam Pasal 34 ayat (2) UUBI, lembaga pengawasan perbankan itu akan dibentuk selambat-lambatnya 31 Desember 2002. Hingga *deadline* itu lewat nyatanya lembaga dimaksud belum juga dibentuk. Selanjutnya, berdasarkan Pasal 34 UU Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia pembentukan lembaga pengawasan itu dilaksanakan selambat-lambatnya 31 Desember 2010. Untuk yang kedua kali, *deadline* ini juga tidak terealisir. Akhirnya pembentukan lembaga tersebut terealisir pada 2012 setelah disahkan UU Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (UUOJK) pada 22 Nopember 2011.

Jika ide semula lembaga pengawasan hanya bertugas mengawasi bank, maka berdasarkan Pasal 5, 6 huruf a, dan Pasal 7 UUOJK OJK mempunyai fungsi dan tugas yang antara lain terkait dengan pengaturan dan pengawasan bank secara sekaligus. Dengan demikian, ke depan dua tugas itu akan beralih dari Bank Indonesia kepada OJK yang menurut Pasal 55 ayat (2) UUOJK berlaku efektif mulai 31 Desember 2013.

ditindaklanjuti.[10] Dengan demikian, pada satu sisi rezim UUPbS merupakan reformulasi rezim UUP Baru dan pada sisi yang lain merupakan pengaturan baru yang mengakomodir fatwa-fatwa DSN secara menyeluruh, setidaknya sampai saat ini.

Beberapa PBI yang diterbitkan menyusul disahkannya UUPbS dapat dikelompokkan atas PBI yang mengatur aspek kelembagaan bank syariah, PBI yang mengatur aspek produk bank syariah dan pelaksanaan prinsip syariah, dan PBI yang mengatur aspek pengelolaan likuiditas dan instrumen keuangan yang dimanfaatkan oleh bank syariah. Beberapa PBI dimaksud antara lain adalah sebagai berikut :

1. PBI Nomor 10/16/PBI/2008 tentang Perubahan Atas PBI Nomor 9/19/PBI/2007 tentang Pelaksanaan Prinsip Syariah dalam Kegiatan Penghimpunan Dana dan Penyaluran Dana serta Pelayanan Jasa Bank Syariah;
2. PBI Nomor 10/17/PBI/2008 tentang Produk Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah;
3. PBI Nomor 10/32/PBI/2008 tentang Komite Perbankan Syariah;
4. PBI Nomor 11/3/PBI/2009 tentang Bank Umum Syariah;
5. PBI Nomor 11/10/PBI/2009 tentang Unit Usaha Syariah;
6. PBI Nomor 11/15/PBI/2009 tentang Perubahan Kegiatan Usaha Bank Konvensional Menjadi Bank Syariah;
7. PBI Nomor 11/23/PBI/2009 tentang Bank Pembiayaan Rakyat Syariah;
8. PBI Nomor 10/23/PBI/2008 tentang Perubahan Kedua Atas PBI Nomor 6/21/PBI/2004 tentang Giro Wajib Minimum dalam Rupiah dan Valuta Asing bagi Bank Umum yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip

[10] Sesuai dengan sifat dan karakternya sebagai sebuah fatwa hukum, fatwa-fatwa DSN jauh lebih dinamis daripada PBI yang notabene bagian dari peraturan perundang-undangan. Di sini tampak sekali, PBI jauh tertinggal dan kesulitan mengikuti gerak cepat fatwa-fatwa DSN. Akibatnya, banyak fatwa-fatwa DSN yang tidak atau belum sempat diakomodir ke dalam PBI.

Syariah;

9. PBI Nomor 11/24/PBI/2009 tentang Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek Syariah bagi Bank Umum Syariah;
10. PBI Nomor 11/29/PBI/2009 tentang Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek Syariah bagi Bank Pembiayaan Rakyat Syariah;
11. PBI Nomor 11/33/PBI/2009 tentang Pelaksanaan *Good Corporate Governance* Bagi Bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah;
12. PBI Nomor 12/18/PBI/2010 tentang Perubahan Atas PBI Nomor 10/11/PBI/2008 tentang Sertifikat Bank Indonesia Syariah;
13. PBI Nomor 14/1/PBI/2012 tentang Perubahan Atas PBI Nomor 9/5/PBI/2007 tentang Pasar Uang Antarbank Berdasarkan Prinsip Syariah;
14. PBI Nomor 14/20/PBI/2012 tentang Perubahan Atas PBI Nomor 11/24/PBI/2009 tentang Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek Syariah bagi Bank Umum Syariah.

Pengaturan kelembagaan bank syariah, kegiatan usaha, pengelolaan likuiditas dan instrumen keuangan yang dimanfaatkan bank syariah pada periode UUPbS adalah sebagai berikut.

A. Kelembagaan

Seperti pada periode sebelumnya, bank syariah pada periode UUPbS terdiri dari bank umum syariah (BUS), bank pembiayaan rakyat syariah (BPRS)[11] dan unit usaha syariah (UUS). BUS dan BPRS dimungkinkan berasal dari perubahan bank umum dan bank perkreditan rakyat konvensional, di samping BUS dan

[11] Akronim BPRS meskipun tetap, namun berbeda kepanjangannya dari periode sebelumnya. Istilah perkreditan tidak diberlakukan dan selanjutnya diganti dengan istilah pembiayaan sesuai dengan karakteristik kegiatan usaha dan produknya. Sedangkan untuk BPR konvensional istilah perkreditan masih dipertahankan, sehingga kepanjangannya adalah tetap, yaitu bank perkreditan rakyat.

BPRS yang sejak awal menjalankan kegiatan berdasarkan prinsip syariah. Sebagai entitas yang relatif baru secara kelembagaan bank syariah mendapatkan kebijakan *affirmative action*, yakni larangan perubahan dari syariah ke konvensional.[12] Dengan demikian, perubahan kegiatan usaha bank hanya dimungkinkan dari kegiatan usaha konvensional kepada kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah dan tidak sebaliknya.

Kebijakan-kebijakan seperti *islamic window* yang menghasilkan UUS pada BUK, perubahan dari bank konvensional ke bank syariah, dan *affirmative action* larangan perubahan bank syariah ke bank konvensional diambil dalam rangka memperbanyak pemain (bank syariah) sebagai upaya akselerasi tumbuh dan berkembanganya perbankan syariah di Indonesia, sebagaimana jauh hari telah ditempuh Malaysia. Hal lain yang diperkenalkan UUPbS dalam konteks ini adalah keharusan menjadi bank syariah dalam hal terjadi penggabungan atau peleburan bank syariah dengan bank lainnya.[13] Tentu saja hal itu dilakukan tanpa mengabaikan tata cara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku mengenai penggabungan (merger), peleburan (konsolidasi), dan pengambilalihan (akuisisi) bank dan/atau mengenai pembelian saham bank.[14]

Diterapkannya kebijakan *dual system banking* yang memunculkan UUS sebagai salah satu entitas bank syariah pada satu sisi dan kebijakan yang membuka pintu dan memfasilitasi konversi bank konvensional menjadi bank syariah harus dibayar mahal dengan tidak bisa diterapkannya larangan pemakaian sumber dana yang diharamkan menurut prinsip syariah dalam rangka kepemilikan sebagaimana diterapkan pada periode UUP Baru.

Pada periode pemantapan modal pendirian BUS dan BPRS

---

[12] Pasal 5 ayat (7) dan (8) UUPbS.

[13] Pasal 17 UUPbS.

[14] Pasal 18 ayat (1) PBI Nomor 11/3/PBI/2009; dan Pasal 15 ayat (1) PBI Nomor 11/23/PBI/2009.

tidak diperkenankan berasal dari dana yang diharamkan menurut prinsip syariah. Artinya sumber dana yang berasal dari hasil usaha yang diharamkan menurut prinsip syariah, seperti hasil usaha minuman keras, perjudian, ternak babi, dan lain-lain tidak diperbolehkan dijadikan modal pendirian BUS maupun BPRS. Pelarangan itu sejalan dengan misi kelahiran bank syariah itu sendiri yang dalam transaksinya bebas dari riba, zalim, *maysir*, *gharar*, dan haram.

Dibukannya pintu konversi bagi bank konvensional menjadi bank syariah, keharusan hasil penggabungan dan peleburan bank syariah dengan bank konvensional atau dengan sesama bank syariah menjadi bank syariah, dan berdirinya UUS dari bank konvensional tentu akan menimbulkan ketimpangan jika pelarangan modal pendirian yang berasal dari dana haram dipertahankan. Sebab, dengan begitu akan terjadi diskriminasi antar bank syariah yang satu dengan yang lain. Oleh karena itu, dapat dipahami jika pelarangan itu ditiadakan.

PBI Nomor 11/3/PBI/2009 maupun PBI Nomor 11/23/PBI/2009 membatasi larangan sumber dana dalam rangka kepemilikan BPRS hanya terkait dua hal, yaitu berasal dari pinjaman atau fasilitas pembiayaan, dan berasal dari dan untuk tujuan pencucian uang. Berikut ini ketentuan yang dielaborasi kedua PBI tersebut.

Sumber dana yang digunakan dalam rangka kepemilikan bank dilarang:

a. berasal dari pinjaman atau fasilitas pembiayaan dalam bentuk apapun dari bank dan/atau pihak lain; dan/atau
b. berasal dari dan untuk tujuan pencucian uang (*money laundering*).[15]

Memang pembuktian terhadap dana haram menurut prinsip syariah dalam rangka kepemilikan bank syariah sulit dilakukan,

---

[15] Pasal 15 PBI Nomor 11/3/PBI/2009 dan Pasal 13 PBI Nomor 11/23/PBI/2009.

ketika penegakan hukum hendak dilakukan terhadap pelanggar larangan terhadapnya. Namun adanya kesulitan itu tidak berarti harus ditiadakan larangan terhadap sumber dana haram dan selanjutnya diserahkan pada pribadi-pribadi yang bersangkutan. Tiadanya pelarangan sumber dana haram menurut prinsip syariah memunculkan kesan inkonsistensi dari perbankan syariah itu sendiri. Pada satu sisi ia mengajak orang untuk menghindari kegiatan ekonomi yang diharamkan agar hasil yang diperoleh tidak haram, namun pada sisi yang lain dia sendiri menyelenggarakan kegiatan usaha bank syariah dari modal yang haram.

Kebijakan *islamic window* yang memunculkan UUS sebagai suatu entitas bank syariah merupakan kebijakan yang bersifat antara. Dengan kata lain, sejak awal telah disadari bahwa penyediaan layanan syariah pada bank konvensional merupakan kondisi yang tidak ideal. Oleh karena itu, UUPbS mengelaborasi pemisahan UUS dari bank konvensional induknya.[16] Diharapkan pada saatnya nanti entitas bank syariah hanya ada dua, yaitu BUS dan BPRS.[17]

Pemisahan (*spin-off*) UUS dari bank umum konvensional (BUK) untuk kemudian menjadi bank umum syariah (BUS) diwajibkan apabila nilai asset UUS telah mencapai lima puluh persen dari total nilai asset BUK induknya, atau paling lambat lima belas tahun sejak berlakunya UUPbS. Sebelum terpenuhinya kondisi tersebut pemisahan UUS dari BUK induknya diperbolehkan dengan memenuhi syarat-syarat tertentu.[18] Pemisahan UUS dari BUK dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu mendirikan BUS baru atau mengalihkan hak dan kewajiban UUS kepada BUS yang telah ada. Cara yang pertama dapat dilakukan oleh satu atau lebih BUK yang memiliki UUS, sedangkan cara yang kedua hanya dapat dilakukan kepada BUS yang mempunyai hubungan

[16] Pasal 16 UUPbS.

[17] Prinsip demikian dalam teori hukum Islam disebut *al-tadrij fi al-tasyri'* (penetapan hukum secara bertahap sesuai kesiapan adressat hukum).

[18] Pasal 40 ayat (1) dan (2) PBI Nomor 11/10/PBI/2009.

kepemilikan dengan BUK yang memiliki UUS.[19]

Seperti halnya UUP Baru, UUPbS juga menghendaki bank syariah menampakkan identitas kesyariahannya dengan menambahkan kata "syariah" pada penulisan nama banknya, baik setelah kata "bank" atau setelah nama bank.[20] Demikian pula UUS wajib mencantumkan dengan jelas frase "Unit Usaha Syariah" setelah nama bank pada kantor UUS yang bersangkutan.[21] Di sini terdapat ironi bahwa kewajiban mencantumkan kata "syariah" hanya berlaku bagi bank syariah yang mendapatkan ijin setelah berlakunya UUPbS.[22] Kriteria demikian selanjutnya diatur oleh PBI Nomor 11/3/PBI/2009.[23] Dikatakan ironi karena semua peraturan perundang-undangan yang berlaku sebelum disahkannya UUPbS mewajibkan pencantuman kata "syariah" tersebut.[24] Dengan demikian, pemunculan kriteria tersebut dalam Penjelasan Pasal 5 ayat (4) UUPbS adalah *a-historis* dan tidak relevan.

Keharusan mencantumkan frase "syariah" oleh bank syariah sebagaimana dimaksud disertai pula dengan keharusan pencantuman logo iB. Di sini terdapat keragaman substansi pengaturan maupun rumusannya. Terhadap BUS hanya dikenakan kewajiban pencantuman kata "syariah" saja. Itu pun dengan kriteria seperti telah disinggung di atas.[25] Terhadap BPRS diwajibkan mencantumkan secara jelas frase "Bank Pembiayaan

---

[19] Pasal 41 ayat (1), (2), dan (3) PBI Nomor 11/10/PBI/2009.

[20] Pasal 5 ayat (4) UUPbS dan penjelasannya.

[21] Pasal 5 ayat (5) UUPbS.

[22] Penjelasan Pasal 5 ayat (4) UUPbS.

[23] Pasal 13 ayat (2) PBI Nomor 11/3/PBI/2009.

[24] Misalnya Pasal 12 SK Direksi BI Nomor 32/34/KEP/DIR maupun Pasal 12 PBI Nomor 6/24/PBI/2004 (BUS), Pasal 12 SK Direksi BI Nomor 32/36/KEP/DIR maupun Pasal 12 PBI Nomor 6/17/PBI/2004 (BPRS), Pasal 50 SK Direksi Nomor 32/33/KEP/DIR maupun Pasal 9 PBI Nomor 4/1/PBI/2002 (BUS konversi dari bank umum konvensional), dan Pasal 55 SK Direksi Nomor 32/33/KEP/DIR maupun Pasal 14 dan 24 PBI Nomor 4/1/PBI/2002 (UUS).

[25] Pasal 13 PBI Nomor 11/3/PBI/2009.

Rakyat Syariah" atau "BPR Syariah" atau "BPRS" pada penulisan namanya dan logo iB pada kantornya.[26] Hal yang sama juga diwajibkan terhadap UUS, yakni pencantuman secara jelas frase "Unit Usaha Syariah" setelah nama bank umum konvensional dan logo iB pada kantornya.[27] Sedangkan terhadap BUS hasil konversi bank konvensional diwajibkan mencantumkan secara jelas kata "syariah" pada penulisan namanya dan logo iB pada formulir, warkat, produk, kantor dan jaringan kantornya.[28]

Pengaturan mengenai DPS dalam periode UUPbS juga mengalami perubahan, baik terkait mekanisme pengangkatannya maupun jumlahnya. Jika pada periode sebelumnya DPS ditetapkan oleh Dewan Syariah Nasional setelah mendapatkan persetujuan Bank Indonesia,[29] maka pada periode ini DPS diangkat oleh rapat umum pemegang saham (RUPS) atas rekomendasi Majelis Ulama Indonesia (MUI).[30] Dengan demikian, kedudukan DPS dalam struktur bank syariah lebih kuat daripada sebelumnya.

Jumlah anggota DPS pada BUS sekurang-kurangnya dua orang atau paling banyak lima puluh persen dari jumlah anggota direksi.[31] Pada BPRS dan UUS jumlah DPS paling sedikit dua orang dan paling banyak tiga orang.[32] Seorang anggota DPS, baik pada BUS, BPRS, maupun UUS dapat merangkap jabatan sebagai DPS paling banyak pada empat lembaga keuangan syariah lain.[33]

Secara prinsip tugas DPS adalah memberikan nasihat dan saran kepada direksi serta mengawasi kegiatan bank syariah agar

---

[26] Pasal 11 PBI Nomor 11/23/PBI/2009.

[27] Pasal 7 PBI Nomor 11/10/PBI/2009.

[28] Pasal 16 PBI Nomor 11/15/PBI/2009.

[29] Pasal 31, 32 dan 33 PBI Nomor 6/24/PBI/2004; dan Pasal 31 ayat (2), Pasal 31 ayat (5), dan Pasal 32 PBI Nomor 6/17/PBI/2004.

[30] Pasal 32 ayat (2) UUPbS.

[31] Pasal 36 ayat (1) PBI Nomor 11/3/PBI/2009.

[32] Pasal 30 ayat (1) PBI Nomor 11/23/PBI/2009; dan Pasal 11 ayat (1) PBI Nomor 11/10/PBI/2009..

[33] Pasal 36 ayat (3) PBI Nomor 11/3/PBI/2009; Pasal 30 ayat (3) PBI Nomor 11/23/PBI/2009; dan Pasal 11 ayat (3) PBI Nomor 11/10/PBI/2009.

sesuai dengan prinsip syariah.[34] Tugas tersebut dalam rinciannya tidak sama antara DPS pada BUS, BPRS dan UUS. PBI Nomor 11/3/PBI/2009 merinci tugas DPS pada BUS meliputi antara lain:

a. menilai dan memastikan pemenuhan prinsip syariah atas pedoman operasional dan produk yang dikeluarkan bank;
b. mengawasi proses pengembangan produk baru bank;
c. meminta fatwa kepada Dewan Syariah Nasional untuk produk baru bank yang belum ada fatwanya;
d. melakukan review secara berkala atas pemenuhan prinsip syariah terhadap mekanisme penghimpunan dana dan penyaluran dana serta pelayanan jasa bank; dan
e. meminta data dan informasi terkait dengan aspek syariah dari satuan kerja bank dalam rangka pelaksanaan tugasnya.[35]

PBI Nomor 11/23/PBI/2009 menguraikan tugas DPS pada BPRS meliputi antara lain:

a. mengawasi proses pengembangan produk baru BPRS;
b. meminta fatwa kepada Dewan Syariah Nasional untuk produk baru bank yang belum ada fatwanya;
c. melakukan review secara berkala atas pemenuhan prinsip syariah terhadap mekanisme penghimpunan dana dan penyaluran dana serta pelayanan jasa bank; dan
d. meminta data dan informasi terkait dengan aspek syariah dari satuan kerja bank dalam rangka pelaksanaan tugasnya.[36]

Sedangkan terkait rincian tugas DPS pada UUS PBI Nomor 11/10/PBI/2009 menyatakan sebagai berikut:

a. menilai dan memastikan pemenuhan prinsip syariah atas pedoman operasional dan produk yang dikeluarkan UUS;
b. mengawasi proses pengembangan produk baru UUS sejak awal sampai dikeluarkannya produk tersebut;

[34] Pasal 32 ayat (3) UUPbS.
[35] Pasal 35 ayat (2) PBI Nomor 11/3/PBI/2009.
[36] Pasal 29 ayat (2) PBI Nomor 11/23/PBI/2009.

c. memberikan opini syariah terhadap produk baru dan/atau pembiayaan yang direstrukturisasi;
d. meminta fatwa kepada Dewan Syariah Nasional untuk produk baru UUS yang belum ada fatwanya;
e. melakukan review secara berkala atas pemenuhan prinsip syariah terhadap mekanisme penghimpunan dana dan penyaluran dana serta pelayanan jasa bank; dan
f. meminta data dan informasi terkait dengan aspek syariah dari satuan kerja bank dalam rangka pelaksanaan tugasnya.[37]

Selain dengan kebijakan penguatan DPS, UUPbS memperkuat kelembagaan perbankan syariah dengan mengelaborasi direktur kepatuhan. Direktur kepatuhan bank syariah bertugas untuk memastikan kepatuhan bank syariah terhadap pelaksanaan ketentuan Bank Indonesia dan perundang-undangan lainnya. Dalam hal ini UUPbS menyatakan:

> Dalam jajaran direksi bank syariah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 wajib terdapat 1 (satu) orang direktur yang bertugas untuk memastikan kepatuhan bank syariah terhadap pelaksanaan ketentuan Bank Indonesia dan perundang-undangan lainnya.
>
> Ketentuan lebih lanjut mengenai tugas untuk memastikan kepatuhan bank syariah terhadap pelaksanaan ketentuan Bank Indonesia dan perundang-undangan lainnya. Sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Bank Indonesia.[38]

Pentingnya direktur kepatuhan bagi bank syariah adalah tiada satupun operasional bank, termasuk bank syariah yang lepas dari peraturan perundang-undangan, baik yang diterbitkan oleh

[37] Pasal 10 ayat (2) PBI Nomor 11/10/PBI/2009.

[38] Pasal 29 ayat (1) dan (2) UUPbS. Anehnya, perintah/keharusan adanya direktur kepatuhan itu hanya ditindaklanjuti dalam PBI yang mengatur BUS, Sedangkan PBI yang mengatur BPRS tidak menindaklanjutinya. Pasal 30 ayat (1), (2), dan (3) PBI Nomor 11/3/PBI/2009.

Bank Indonesia maupun instansi yang lain. Peraturan-peraturan perundangan tersebut di dalamnya memuat kebijakan-kebijakan tertentu sesuai tugas, fungsi dan kewenangan institusi. Tidak dipatuhinya peraturan-peraturan itu, sedikit atau banyak, berakibat tidak tercapainya tujuan diambilnya kebijakan-kebijakan terkait. Oleh karena itu dielaborasinya direktur kepatuhan adalah untuk meminimalisir tidak dijalankannya kebijakan-kebijakan yang ditetapkan oleh regulator, dalam hal ini utamanya Bank Indonesia.

B. Kegiatan Usaha

UUPbS memberikan kepastian hukum terkait kegiatan usaha bank syariah, baik BUS, UUS maupun BPRS. Jaminan diberikan tidak saja dengan mengelaborasi berbagai macam kegiatan usaha bank syariah sehingga sama dan sejajar dengan kegiatan usaha bank konvensional yang dinyatakan dalam UUP maupun UUP Baru, melainkan juga dengan memperkenalkan asas-asas dari kegiatan usaha bank syariah yang antara lain adalah asas prinsip syariah,[39] larangan kegiatan usaha yang bertentangan dengan prinsip syariah,[40] kewajiban tunduk kepada prinsip syariah.[41]

Asas prinsip syariah dalam kegiatan usaha bank syariah berarti bahwa kegiatan usaha yang dilaksanakan bank syariah tidak mengandung unsur riba, *maisir*, *gharar*, haram, dan zalim. Penjelasan prinsip syariah ini diberikan oleh UUPbS sebagai berikut:

Kegiatan usaha yang berasaskan prinsip syariah, antara lain, adalah kegiatan usaha yang tidak mengandung unsur:

a. riba, yaitu penambahan pendapatan secara tidak sah (*batil*) antara lain dalam transaksi pertukaran barang sejenis yang tidak sama kualitas, kuantitas, dan waktu penyerahan (*fadhl*), atau dalam transaksi pinjam-

[39] Pasal 2 UUPbS.

[40] Pasal 24 ayat (1), ayat (2) , dan Pasal 25 huruf a UUPbS.

[41] Pasal 26 ayat (1) UUPbS.

meminjam yang mempersyaratkan nasabah penerima fasilitas mengembalikan dana yang diterima melebihi pokok pinjaman karena berjalannya waktu (*nasi'ah*).

b. *maisir*, yaitu transaksi yang digantungkan kepada suatu keadaan yang tidak pasti dan bersifat untung-untungan;

c. gharar, yaitu transaksi yang objeknya tidak jelas, tidak dimiliki, tidak diketahui keberadaannya, atau tidak dapat diserahkan pada saat transaksi dilakukan kecuali diatur lain dalam syariah;

d. haram, yaitu transaksi yang objeknya dilarang dalam syariah; atau

e. zalim, yaitu transaksi yang menimbulkan ketidakadilan bagi pihak lainnya.[42]

Prinsip syariah yang harus selalu mendasari kegiatan usaha bank syariah adalah fatwa hukum Islam yang dikeluarkan oleh DSN-MUI. Disebutkannya MUI sebagai institusi yang berwenang mengeluarkan fatwa hukum Islam yang menjabarkan prinsip syariah dalam UUPbS[43] tidak berpengaruh terhadap eksistensi DSN-MUI. Dengan kata lain, fatwa-fatwa DSN-MUI yang telah dikeluarkan sebelum UUPbS disahkan dan sejauh ini telah ditransformasikan dalam PBI maupun fatwa-fatwa yang dikeluarkan sesudah disahkannya UUPbS tetap menjadi acuan penjabaran prinsip syariah. Dalam konteks ini DSN merupakan representasi MUI, sebagaimana DPS merepresentasikan DSN-MUI dalam kewenangan menangani masalah kepatuhan syariah (*syariah compliance*).[44]

Berbeda dengan periode sebelumnya, kegiatan usaha-kegiatan usaha yang diperbolehkan untuk dilaksanakan bank syariah telah definitif dinyatakan dalam rumusan pasal-pasal peraturan perundang-undangan setingkat undang-undang (UU),

---

[42] Penjelasan Pasal 2 UUPbS.

[43] Pasal 26 ayat (2) dan penjelasan umum UUPbS.

[44] Bandingkan dengan Penjelasan umum UUPbS.

yakni UUPbS. Pada periode UUP Baru kegiatan usaha bank syariah dinyatakan dalam peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari UU, yakni Peraturan Bank Indonesia (PBI). Pada satu sisi hal demikian membawa implikasi bahwa dasar hukum kegiatan usaha bank syariah lebih rendah dari pada dasar hukum kegiatan usaha bank konvensional yang diatur dalam pasal-pasal UUP Baru. Pada sisi yang lain diaturnya kegiatan usaha bank syariah dalam PBI membawa implikasi dari sisi sifat dinamis yang melekat padanya. Sebagaimana telah diuraikan dalam paragraf-paragraf terdahulu, perubahan kegiatan usaha bank syariah dari SK Direksi Bank Indonesia ke beberapa PBI terkait selama periode pemantapan adalah bukti adanya sifat dinamis dimaksud. Yang sangat ironis adalah yang terjadi pada periode UUP, di mana dasar hukum kegiatan usaha bank syariah hanya berupa satu peraturan perundang-undangan setingkat Peraturan Pemerintah (PP), yakni PP Nomor 72 Tahun 1992 tentang Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil.[45]

Kegiatan usaha-kegiatan usaha bank syariah sebagaimana diatur UUPbS dibedakan antara BUS, BPRS dan UUS. Kegiatan usaha BUS lebih luas dan lebih banyak macamnya daripada kegiatan usaha UUS maupun BPRS dan kegiatan usaha UUS lebih luas dan lebih macamnya daripada kegiatan usaha BPRS. Kegiatan usaha BUS, sebagaimana dinyatakan oleh UUPbS, meliputi:[46]

a. menghimpun dana dalam bentuk simpanan berupa giro, tabungan, atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu berdasarkan akad *wadi'ah* atau akad lain yang tidak bertentangan dengan prinsip syariah;
b. menghimpun dana dalam bentuk investasi berupa deposito, tabungan, atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu berdasarkan akad *mudharabah* atau akad lain yang

[45] Tentang hal ini telah diuraikan dalam sub bahasan terdahulu terkait kegiatan usaha bank syariah pada periode pembentukan.

[46] Pasal 19 ayat (1) UUPbS.

tidak bertentangan dengan prinsip syariah;

c. menyalurkan pembiayaan bagi hasil berdasarkan akad *mudharabah*, akad *musyarakah*, atau akad lain yang tidak bertentangan dengan prinsip syariah;

d. menyalurkan pembiayaan berdasarkan akad *murabahah*, akad *salam*, akad *istishna'*, atau akad lain yang tidak bertentangan dengan prinsip syariah;

e. menyalurkan pembiayaan berdasarkan akad *qardh* atau akad lain yang tidak bertentangan dengan prinsip syariah;

f. menyalurkan pembiayaan penyewaan barang bergerak atau tidak bergerak kepada nasabah berdasarkan akad *ijarah* dan/atau sewa beli dalam bentuk *ijarah muntahiya bitamlik* atau akad lain yang tidak bertentangan dengan prinsip syariah;

g. melakukan pengambilalihan utang berdasarkan akad *hawalah* atau akad lain yang tidak bertentangan dengan prinsip syariah;

h. melakukan usaha kartu debit dan/atau kartu pembiayaan berdasarkan prinsip syariah;

i. membeli, menjual, atau menjamin atas risiko sendiri surat berharga pihak ketiga yang diterbitkan atas dasar transaksi nyata berdasarkan prinsip syariah, antara lain seperti akad *ijarah*, *musyarakah*, *mudharabah*, *murabahah*, *kafalah*, atau *hawalah*;

j. membeli surat berharga berdasarkan prinsip syariah yang diterbitkan oleh pemerintah dan/atau Bank Indonesia;

k. menerima pembayaran dari tagihan atas surat berharga dan melakukan perhitungan dengan pihak ketiga atau antarpihak ketiga berdasarkan prinsip syariah;

l. melakukan penitipan untuk kepentingan pihak lain berdasarkan suatu akad yang berdasarkan prinsip syariah;

m. menyediakan tempat untuk menyimpan barang dan surat

berharga berdasarkan prinsip syariah;

n. memindahkan uang, baik untuk kepentingan sendiri maupun untuk kepentingan nasabah berdasarkan prinsip syariah;

o. melakukan fungsi wali amanat berdasarkan akad *wakalah*;

p. memberikan fasilitas *letter of credit* atau bank garansi berdasarkan prinsip syariah; dan

q. melakukan kegiatan lain yang lazim dilakukan di bidang perbankan dan di bidang sosial sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip syariah dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kegiatan usaha BUS sebanyak tujuh belas item itu ditambah lagi sebanyak sembilan item, sehingga keseluruhannya berjumlah dua puluh enam item kegiatan usaha yang dibedakan menjadi tiga, yaitu penghimpunan dana, penyaluran dana, dan jasa perbankan syariah. Tambahan sembilan item dimaksud sebagaimana dinyatakan UUPbS sebagai berikut:[47]

Selain melakukan kegiatan usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1), bank umum syariah dapat pula:

a. melakukan kegiatan valuta asing berdasarkan prinsip syariah;

b. melakukan kegiatan penyertaan modal pada bank umum syariah atau lembaga keuangan yang melakukan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah;

c. melakukan kegiatan penyertaan modal sementara untuk mengatasi akibat kegagalan pembiayaan berdasarkan prinsip syariah, dengan syarat harus menarik kembali penyertaannya;

d. bertindak sebagai pendiri dan pengurus dana pensiun berdasarkan prinsip syariah;

e. melakukan kegiatan dalam pasar modal sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip syariah dan ketentuan

[47] Pasal 20 ayat (1) UUPbS.

peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal;

f. menyelenggarakan kegiatan atau produk bank yang berdasarkan prinsip syariah dengan menggunakan sarana elektronik;
g. menerbitkan, menawarkan, dan memperdagangkan surat berharga jangka pendek berdasarkan prinsip syariah, baik secara langsung maupun tidak langsung melalui pasar uang;
h. menerbitkan, menawarkan, dan memperdagangkan surat berharga jangka panjang berdasarkan prinsip syariah, baik secara langsung maupun tidak langsung melalui pasar modal;
i. menyediakan produk atau melakukan kegiatan usaha bank umum syariah lainnya yang berdasarkan prinsip syariah.

Kegiatan usaha UUS hampir sama dengan kegiatan usaha BUS, hanya ada pengurangan beberapa item sebagaimana dinyatakan oleh UUPbS berikut:[48]

Kegiatan usaha UUS meliputi:

a. menghimpun dana dalam bentuk simpanan berupa giro, tabungan, atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu berdasarkan akad *wadi'ah* atau akad lain yang tidak bertentangan dengan prinsip syariah;
b. menghimpun dana dalam bentuk investasi berupa deposito, tabungan, atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu berdasarkan akad *mudharabah* atau akad lain yang tidak bertentangan dengan prinsip syariah;
c. menyalurkan pembiayaan bagi hasil berdasarkan akad *mudharabah*, akad *musyarakah*, atau akad lain yang tidak bertentangan dengan prinsip syariah;
d. menyalurkan pembiayaan berdasarkan akad *murabahah*, akad *salam*, akad *istishna'*, atau akad lain yang tidak bertentangan dengan prinsip syariah;

[48] Pasal 19 ayat (2) UUPbS.

e. menyalurkan pembiayaan berdasarkan akad qardh atau akad lain yang tidak bertentangan dengan prinsip syariah;
f. menyalurkan pembiayaan penyewaan barang bergerak atau tidak bergerak kepada nasabah berdasarkan akad *ijarah* dan/atau sewa beli dalam bentuk *ijarah muntahiya bitamlik* atau akad lain yang tidak bertentangan dengan prinsip syariah;
g. melakukan pengambilalihan utang berdasarkan akad *hawalah* atau akad lain yang tidak bertentangan dengan prinsip syariah;
h. melakukan usaha kartu debit dan/atau kartu pembiayaan berdasarkan prinsip syariah;
i. membeli, menjual, atau menjamin atas risiko sendiri surat berharga pihak ketiga yang diterbitkan atas dasar transaksi nyata berdasarkan prinsip syariah, antara lain seperti akad *ijarah*, *musyarakah*, *mudharabah*, *murabahah*, *kafalah*, atau *hawalah*;
j. membeli surat berharga berdasarkan prinsip syariah yang diterbitkan oleh pemerintah dan/atau Bank Indonesia;
k. menerima pembayaran dari tagihan atas surat berharga dan melakukan perhitungan dengan pihak ketiga atau antarpihak ketiga berdasarkan prinsip syariah;
l. menyediakan tempat untuk menyimpan barang dan surat berharga berdasarkan prinsip syariah;
m. memindahkan uang, baik untuk kepentingan sendiri maupun untuk kepentingan nasabah berdasarkan prinsip syariah;
n. memberikan fasilitas *letter of credit* atau bank garansi berdasarkan prinsip syariah; dan
o. melakukan kegiatan lain yang lazim dilakukan di bidang perbankan dan di bidang sosial sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip syariah dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kegiatan usaha UUS sebanyak lima belas item itu ditambah lagi sebanyak enam item, sehingga keseluruhannya berjumlah dua puluh satu item kegiatan usaha yang juga dibedakan menjadi tiga, yaitu penghimpunan dana, penyaluran dana, dan jasa perbankan syariah. Tambahan enam item dimaksud sebagaimana dinyatakan UUPbS sebagai berikut:[49]

Selain melakukan kegiatan usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2), UUS dapat pula:

a. melakukan kegiatan valuta asing berdasarkan prinsip syariah;
b. melakukan kegiatan dalam pasar modal sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip syariah dan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal;
c. melakukan kegiatan penyertaan modal sementara untuk mengatasi akibat kegagalan pembiayaan berdasarkan prinsip syariah, dengan syarat harus menarik kembali penyertaannya;
d. menyelenggarakan kegiatan atau produk bank yang berdasarkan prinsip syariah dengan menggunakan sarana elektronik;
e. menerbitkan, menawarkan, dan memperdagangkan surat berharga jangka pendek berdasarkan prinsip syariah, baik secara langsung maupun tidak langsung melalui pasar uang; dan
f. menyediakan produk atau melakukan kegiatan usaha bank umum syariah lainnya yang berdasarkan prinsip syariah.

Kegiatan usaha BPRS cukup sederhana dan boleh dikatakan terbatas, yakni hanya lima item sebagaimana dinyatakan oleh UUPbS berikut ini:[50]

Kegiatan usaha bank pembiayaan rakyat syariah meliputi:

a. Menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk bentuk:

---

[49] Pasal 20 ayat (2) UUPbS.
[50] Pasal 21 UUPbS.

1) Simpanan berupa tabungan atau yang dipersamakan dengan itu berdasarkan akad *wadi'ah* atau akad lain yang tidak bertentangan dengan prinsip syariah.
2) Investasi berupa deposito atau tabungan atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu berdasarkan akad *mudharaba*h atau akad lain yang tidak bertentangan dengan prinsip syariah.

b. Menyalurkan dana kepada masyarakat dalam bentuk:
1. Pembiayaan bagi hasil berdasarkan akad *mudharabah* atau *musyarakah*;
2. Pembiayaan berdasarkan akad *murabahah*, *salam*, atau *istishna'*;
3. Pembiayaan berdasarkan akad *qardh*;
4. Menyalurkan pembiayaan penyewaan barang bergerak atau tidak bergerak kepada nasabah berdasarkan akad *ijarah* atau sewa beli dalam bentuk *ijarah muntahiya bitamlik* atau akad lain yang tidak bertentangan dengan prinsip syariah;
5. Pengambilalihan utang berdasarkan akad *hawalah*.

c. menempatkan dana pada bank syariah lain dalam bentuk titipan berdasarkan akad *wadi'ah* atau investasi berdasarkan akad *mudharabah* dan/atau akad lain yang tidak bertentangan dengan prinsip syariah;

d. memindahkan uang, baik untuk kepentingan sendiri maupun untuk kepentingan nasabah melalui rekening bank pembiayaan rakyat syariah yang ada di bank umum syariah, bank umum konvensional, dan UUS; dan

e. menyediakan produk atau melakukan kegiatan usaha bank syariah lainnya yang sesuai dengan prinsip syariah berdasarkan persetujuan Bank Indonesia.

Akad-akad yang diperlukan dalam melakukan kegiatan usaha-kegiatan usaha tersebut dan bahkan sebagian dari

kegiatan usaha itu sendiri telah dijelaskan pengertiannya secara rinci oleh UUPbS.[51] Namun demikian, Bank Indonesia segera menindaklanjutinya dengan menerbitkan satu paket kebijakan yang terdiri dari dua PBI terkait guna mengatur pelaksanaan prinsip syariah dalam operasional bank syariah dan mekanisme pengeluaran produk dan jasa bank syariah, yaitu PBI Nomor 10/16/PBI/2008 tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 9/19/PBI/2007 tentang Pelaksanaan Prinsip Syariah dalam Kegiatan Penghimpunan Dana dan Penyaluran Dana serta Pelayanan Jasa Bank Syariah dan PBI Nomor 10/17/PBI/2008 Produk Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah.

PBI Nomor 10/16/PBI/2008 menegaskan tiga hal penting terkait pelaksanaan prinsip syariah. Pertama, kegiatan usaha penghimpunan dana, penyaluran dana dan pelayanan jasa bank berdasarkan prinsip syariah yang dilakukan oleh bank syariah, sebagaimana dielaborasi UUPbS, merupakan jasa perbankan.[52] Penegasan ini penting karena kegiatan usaha yang dijalankan bank syariah, terutama dalam penyaluran dana sering dikritik beberapa pihak sebagai kegiatan usaha non perbankan.[53] Kritik itu pada akhirnya sampai pada aspek lembaga bank syariah itu sendiri yang dianggap lebih tepat disebut sebagai lembaga keuangan non bank. Dengan penegasan itu pula PBI tersebut seolah mengingatkan bahwa kegiatan usaha bank syariah itu merupakan pelaksanaan dari fungsi intermediasi yang wajib dilakukan oleh bank, termasuk bank syariah.

---

[51] Penjelasan Pasal 19 dan 20 UUPbS. Hal ini sejalan dengan kewajiban bank syariah untuk menjalankan fungsi menghimpun dan menyalurkan dana masyarakat (fungsi intermediasi keuangan) sebagaimana dinyatakan Pasal 4 ayat (1) UUPbS.

[52] Pasal 2 ayat (1) PBI Nomor 10/16/PBI/2008..

[53] Dalam konteks ini produk murabahah merupakan salah satunya. Oleh para pengkritiknya, produk ini karena karakter adanya transaksi jual beli di dalamnya dianggap lebih tepat dilaksanakan oleh lembaga pembiayaan bukan bank. Padahal produk ini selalu mendominasi produk-produk yang dikeluarkan bank syariah.

Kedua, PBI Nomor 10/16/PBI/2008 menegaskan bahwa bank syariah wajib memenuhi prinsip syariah dalam melaksanakan kegiatan usahanya,[54] sebagaimana difatwakan oleh Dewan Syariah Nasional-Majelis Ulama Indonesia. Sebab, pelaksanaan prinsip syariah itulah ciri khas, karakteristik dan sekaligus alasan dasar bagi keberadaannnya. Tanpa disertai pelaksaan prinsip syariah bank syariah tidak ada bedanya dengan bank konvensional, selain hanya nama dan tampilan lahir. Itu berarti, maksud dan tujuan dari eksistensinya tidak tercapai.

Ketiga, pelaksanaan prinsip syariah sebagaimana difatwakan DSN-MUI itu dianggap belum cukup. Oleh karena itu PBI Nomor 10/16/PBI/2008 mengelaborasi ketentuan pokok hukum Islam antara lain keadilan dan keseimbangan, kemaslahatan, dan universalisme[55] guna menjabarkan lebih lanjut pengertian prinsip syariah yang dikemukakan UUPbS. Pada saat yang bersamaan PBI Nomor 10/16/PBI/2008 juga mengingatkan bahwa formalitas tindakan lahir yang mewujud dalam berbagai transaksi perbankan syariah kadang tidak menggambarkan kondisi batin yang sesungguhnya.[56]

---

[54] Pasal 2 ayat (2) PBI Nomor 10/16/PBI/2008..

[55] Pasal 2 ayat (3) PBI Nomor 10/16/PBI/2008. Adil (*'adl*) artinya menempatkan sesuatu hanya pada tempatnya, dan memberikan sesuatu hanya pada yang berhak serta memperlakukan sesuatu sesuai posisinya. Keseimbangan (*tawazun*) artinya keseimbangan aspek material dan spiritual, aspek privat dan publik, sektor keuangan dan sektor riil, bisnis dan sosial, dan aspek pemanfaatan dan kelestarian. Kemaslahatan (*mashlahah*) artinya segala bentuk kebaikan yang berdimensi duniawi dan ukhrawi, material dan spiritual, individual dan kolektif serta harus memenuhi tiga unsur yakni kepatuhan syariah (halal), bermanfaat dan membawa kebaikan (*thayyib*) dalam apek secara keseluruhan yang tidak menimbulkan kemudaratan. Universalisme *('alamiyah*) artinya dapat dilakukan oleh, dengan, dan untuk semua pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) tanpa membedakan suku, agama, ras dan golongan, sesuai dengan semangat kerahmatan semesta.

[56] Sebab, dalam hubungan keseharian antar manusia terutama sekali dalam dunia ekonomi dan bisnis, sebagaimana dikemukakan oleh banyak kitab fiqih, banyak terjadi *hilah* atau rekayasa tindakan/transaksi yang dimaksudkan sekedar untuk memenuhi syarat formal.

Apa yang dikemukakan dalam PBI Nomor 10/16/PBI/2008 itu kemudian dicoba diperjelas pada tataran yang lebih operasional dan aplikatif dengan menerbitkan PBI Nomor 10/17/PBI/2008. PBI ini mengatur tentang perizinan dan pelaporan produk bank syariah. Dengan PBI ini bank syariah tidak bisa secara bebas menjual produknya kepada masyarakat, baik dalam bentuk penghimpunan dana, penyaluran dana maupun pelayanan jasa bank tanpa terlebih dahulu melaporkan rencana pengeluaran produk dimaksud kepada Bank Indonesia.[57] Apabila Bank Indonesia memberikan penegasan tiadanya keberatan, maka bank syariah boleh mengeluarkan produk dimaksud. Sebaliknya, jika Bank Indonesia tidak memberikan penegasan, maka bank syariah tidak dapat mengeluarkan produk tersebut.[58]

Produk-produk bank syariah yang rencana pengeluarannya harus dilaporkan terlebih dahulu itu telah dikodifikasikan oleh Bank Indonesia yang diatur lebih lanjut dalam Surat Edaran bank Indonesia Nomor 10/31/DPbS tanggal 7 Oktober 2008 perihal Produk Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah. Kodifikasi produk perbankan syariah hanya memuat empat belas macam produk, yang dikelompokkan dalam bidang penghimpunan dana, penyaluran dan pelayanan jasa.[59] Produk dalam bidang penghimpunan dana terdiri dari Giro Syariah, Tabungan Syariah dan Deposito Syariah. Produk dalam bidang penyaluran dana terdiri dari:

1) Pembiayaan Atas Dasar Akad *Mudharabah*;
2) Pembiayaan Atas Dasar Akad *Musyarakah*;
3) Pembiayaan Atas Dasar Akad *Murabahah*;
4) Pembiayaan Atas Dasar Akad *Salam*;
5) Pembiayaan Atas Dasar Akad *Istishna'*;

---

[57] Pasal 2 ayat (1) PBI Nomor 10/17/PBI/2008.

[58] Pasal 3 ayat (2) dan (4) PBI Nomor 10/17/PBI/2008.

[59] Bank Indonesia, *Kodifikasi Produk Perbankan Syariah* (ttp.: Direktorat Perbankan Syariah Bank Indonesia, 2008).

6) Pembiayaan Atas Dasar Akad *Ijarah*;

7) Pembiayaan Atas Dasar Akad *Qardh*; dan

8) Pembiayaan Multijasa.

Sedangkan produk dalam pelayanan jasa terdiri dari *Letter of Credit* (L/C) Impor Syariah, Bank Garansi Syariah, dan Penukaran Valuta Asing (*Sharf*).

Produk-produk perbankan syariah yang dikodifikasikan Bank Indonesia itu diuraikan definisi, akad yang dipakai dan definisinya, fitur dan mekanismenya, tujuan/manfaat bagi bank maupun bagi nasabah, analisis dan identifikasi risiko, fatwa DSN-MUI yang dijadikan acuan, referensi PBI terkait, perlakuan akuntansi dan keterangan untuk bank syariah apa (BUS, UUS dan/atau BPRS) produk tersebut boleh dikeluarkan.

Jumlah produk perbankan yang dikodifikasikan itu secara substansi sudah memadai, akan tetapi tidak dari segi jumlah terutama jika dibandingkan dengan macam dan ragam kegiatan usaha yang boleh dijalankan bank syariah. Pada sisi yang lain fatwa DSN-MUI sudah memadai untuk menjadi bahan acuan bagi produk-produk yang belum dikodifikasikan. Barangkali alasan mendesak dan dikejar waktu yang membuatnya demikian. Artinya, waktu diterbitkannya kodifikasi produk perbankan syariah[60] hanya berselang kurang dari tiga bulan sejak disahkannya UUPbS. Dengan demikian, kedepan kodifikasi itu perlu disempurnakan dengan merumuskan produk-produk baru dalam rangka menjalankan kegiatan usaha bank syariah yang begitu banyak dan luas sekali.

Perlu dikemukakakan di sini bahwa masih terbatasnya produk perbankan syariah yang dikodifikasikan, agaknya telah disadari sejak awal. Oleh karena itu, bank diharuskan mengajukan permohonan persetujuan terhadap produk baru yang belum terdapat dalam kodifikasi produk, yang antara lain adalah fatwa

---

[60] 25 September 2008 jika dilihat dari PBI Nomor 10/17/PBI/2008 dan 7 Oktober 2008 jika dilihat dari SEBI Nomor 10/31/DPbS.

DSN-MUI terhadap produk baru dan analisis serta pendapat syariah dari DPS bank yang bersangkutan.[61]

Daftar kegiatan usaha yang diperkenalkan oleh UUPbS itu, meskipun bersifat *positive list*[62] bukan berarti hanya sejumlah kegiatan usaha yang ada itu saja yang boleh dilaksanakan oleh bank syariah. Sebab, di antara kegiatan yang boleh dilaksanakan masing-masing bank syariah terdapat kegiatan yang sifatnya terbuka atau pilihan akadnya yang terbuka, misalnya:

1) melakukan kegiatan lain yang lazim dilakukan di bidang perbankan dan di bidang sosial sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip syariah dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan bagi BUS dan UUS;
2) menyediakan produk atau melakukan kegiatan usaha bank umum syariah lainnya yang berdasarkan prinsip syariah bagi BUS, UUS dan BPRS; dan
3) digunakannya anak kalimat "atau akad lain yang tidak bertentangan dengan prinsip syariah" dalam rumusan banyak item kegiatan usaha bank syariah.

Dengan demikian kegiatan usaha perbankan syariah yang dikemukakan UUPbS itu menganut sistem terbuka, yang memungkinkan penambahan item maupun tipe akad yang digunakan sepanjang kriteria yang disebutkan itu terpenuhi.

Kegiatan usaha-kegiatan usaha bank syariah maupun produk yang dikeluarkan, seperti telah dikemukakan dalam paragraf terdahulu, harus tunduk kepada prinsip-prinsip syariah yang difatwakan oleh Majelis Ulama Indonesia maupun ketentuan pokok hukum Islam. Fatwa MUI sebagaimana dimaksud dituangkan dalam Peraturan Bank Indonesia.[63] Penuangan fatwa

---

[61] SEBI Nomor 10/31/DPbS.

[62] *Positive list* artinya kegiatan usaha yang ada dalam daftar kegiatan usaha itu saja yang boleh dialksanakan oleh bank syariah. Sedangkan kegiatan yang tidak ada dalam daftar tidak boleh dilaksanakan oleh bnk syariah.

[63] Pasal 26 ayat (2) dan (3) UUPbS.

MUI ke dalam PBI memunculkan persoalan, apakah hal itu dalam konteks memberlakukan dan memberikan daya ikat fatwa atau dalam konteks mengimplementasikan fatwa?

Apabila penuangan fatwa MUI ke dalam PBI dalam konteks memberikan daya ikat fatwa, maka itu berarti bahwa fatwa MUI tidak serta merta mempunyai daya ikat/berlaku. Dengan kata lain fatwa MUI baru berlaku sebagai dasar bagi satu atau beberapa kegiatan usaha bank syariah manakala telah dituangkan dalam Peraturan Bank Indonesia. Hal ini memunculkan beberapa problem. *Pertama*, sebagaimana lazimnya pemberi fatwa, MUI bersifat pasif dalam memberikan suatu fatwa. Suatu fatwa dikeluarkan jika telah ada pihak yang memintanya. Persoalannya adalah permintaan fatwa itu bisa sekaligus lebih dari satu atau hanya satu saja. Demikian terjadi sepanjang waktu tanpa bisa diprediksikan sebelumnya. Apakah penuangan fatwa ke dalam PBI menunggu terkumpulnya fatwa dalam jumlah tertentu atau dilakukan segera tanpa menunggu fatwa berikutnya? Kalau yang pertama yang ditempuh, sampai kapan Bank Indonesia harus menunggu? Kalau itu terjadi, maka akan memperlama terjadinya kekosongan hukum dan pada saat yang sama berarti pembiaran suatu persoalan tanpa penyelesaian dalam rentang waktu yang tidak pasti. Apabila kemungkinan kedua yang ditempuh, maka Bank Indonesia akan disibukkan oleh aktivitas pembentukan PBI guna menindaklanjuti fatwa MUI yang jumlahnya *unpredictable*.

Kedua, reduksi fatwa tidak bisa dihindari. Fatwa MUI dikeluarkan melalui mekanisme tertentu yang melibatkan banyak pihak serta memakai formula agak baku yang terdiri dari konsiderans menimbang, mengingat, dan memperhatikan serta substansi fatwa. Materi pada konsideran mengingat merupakan materi yang paling berpotensi untuk tereduksi. Sebab, di situlah alas atau dasar penetapan fatwa yang bersifat dogmatis-teologis, yang tidak mungkin diulas kembali dalam PBI yang hendak diterbitkan. Maksudnya, dalam PBI tidak mungkin mengutip ayat al-Qur'an, hadits atau pendapat ulama sebagai dasar keabsahannya.

Hal demikian akan mengurangi tingkat validitas kesyariahan materi PBI itu sendiri dari kacamata otoritas kelembagaannya.

Ketiga, keharusan penuangan fatwa DSN-MUI ke dalam PBI terkesan memperkuat fatwa DSN-MUI itu sendiri, tetapi sesungguhnya justru mendelegitimasi dan mendegradasinya. Ini mirip —dengan atau bahkan pengulangan—kebijakan receptie pada masa kolonial. Kalau kebijakan receptie memberikan otoritas penerimaan otoritas hukum islam pada hukum adat, maka di sini otoritas dipegang sendiri oleh hukum nasional dan mendelegasikannya pada Bank Indonesia yang notabene lembaga negara yang sekuler dan bahkan telah sekian lama menjadikan bank konvensional sebagai perhatian utamanya dalam pelaksanaan tugas dalam mengatur dan mengawasi bank.[64]

Keempat, menimbulkan ketidakpastian hukum. Pada satu sisi UUPbS mengharuskan semua kegiatan usaha bank syariah sesuai dengan prinsip syariah yang difatwakan oleh DSN-MUI. Jika kemudian pada saat yang sama UUPbS juga mengharuskan fatwa DSN-MUI dituangkan dalam PBI, maka sama artinya UUPbS menghendaki dua hal yang satu sama lain bisa saling menafikan. Hal itu berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum, terkait dengan prinsip syariah yang menjadi acuan bank syariah dalam melaksanakan kegiatan usahanya.

Komite Perbankan Syariah (KPS) yang pembentukannnya diamanatkan oleh UUPbS dalam rangka penuangan fatwa DSN-MUI ke dalam PBI hanya bisa menyelesaikan persoalan pertama, tidak yang lain. Sebagai lembaga yang dibentuk oleh dan diketuai

[64] Keberadaan Direktorat Perbankan Syariah yang menangani pengaturan perbankan syariah tidak bisa menghilangkan kesan Bank Indonesia sebagai lembaga sekuler. Dengan alasan pasar dan asset perbankan konvensional jauh lebih besar dari pasar dan asset perbankan syariah, perhatian dan kebijakan Bank Indonesia lebih besar diarahkan ke perbankan konvensional. Itulah sebabnya, beberapa pihak menyatakan —meskipun dengan nada gurauan, karena kemustahilannya— bahwa pengembangan perbankan syariah agar bisa kompetitif dengan perbankan konvensional antara lain memerlukan bank sentral tersendiri.

pula oleh pejabat dari internal Bank Indonesia, dipastikan KPS tidak akan dapat berbuat banyak karena masalah independensi.

Apabila penuangan fatwa MUI ke dalam PBI dalam rangka mengimplementasikannya, maka hal itu relevan untuk memastikan dijalankan dan ditaatinya fatwa dalam operasional bank syariah. Penyebabnya bukan semata pada substansi fatwa MUI itu sendiri, tetapi pada sistem dan mekanisme yang selama ini telah berjalan dan ditempuh Bank Indonesia selaku regulator perbankan. Sistem dan mekanisme pengaturan perbankan syariah di Bank Indonesia bertolak dari sistem dan mekanisme pengaturan perbankan konvensional. Istilah yang dipakai, cara kerja, standar prosedur operasional dan lain-lain dalam perbankan syariah hampir semuanya berangkat dari sistem perbankan kovensional.

Asumsi yang dikembangkan adalah bahwa perbankan nasional saat ini telah menjadi bagian yang tidak terlepaskan dari sistem perbankan dunia, yang beroperasi dengan sistem dan mekanisme tertentu. Dalam pada ini perbankan syariah dengan karakteristik yang dimiliki dipersilahkan beroperasi asalkan tidak kontra produktif dengan sistem perbankan dunia dimaksud. Oleh karena itu, fatwa DSN-MUI yang notabene pengejawantahan prinsip syariah yang menjadi basis operasional bank syariah harus ditransformasikan ke dalam peraturan-peraturan operasional, sehingga dalam tataran praktik di lapangan tidak menimbulkan masalah-masalah yang tidak diinginkan.

Namun demikian pembentukan Komite Perbankan Syariah, sebagaimana diamanatkan UUPbS,[65] merupakan sesuatu yang berlebihan dan cenderung mengada-ada. KPS mengulang proses di DSN-MUI. Sebab di DSN-MUI telah dibentuk komisi-komisi berdasarkan bidang ekonomi Islam yang masing-masing menempatkan orang-orang yang berkempeten tidak saja dalam bidang hukum Islam tetapi juga bidang ekonomi Islam dimaksud. Dengan demikian, seperti dinyatakan Sri Mulyani, Menteri

[65] Pasal 26 ayat (4) UUPbS.

Keuangan waktu itu dalam tanggapan Pemerintah terhadap RUU PbS, tugas KPS berbenturan atau tumpang tindih dengan salah satu kewenangan DSN-MUI.[66]

Sebagai sebuah forum non formal hasil pelaksanaan tugas KPS sama sekali tidak mengikat Bank Indonesia. Sebab, hasil pelaksanaan tugas KPS hanya bersifat rekomendasi yang notabene pertimbangan dan/atau masukan yang dapat dipakai oleh bank Indonesia dan bisa pula tidak. Dengan demikian, sama-sama sebagai lembaga eksternal, KPS masih dibawah DSN-MUI dalam hal fatwa DSN-MUI bersifat harus diikuti oleh bank syariah dalam menjalankan kegiatan usahanya sebagaimana diamanatkan UUPbS.

Begitu pula, luasnya tugas KPS sebagaimana diatur dalam PBI 10/32/PBI/2008 yang meliputi tigal hal, yaitu (1) menafsirkan fatwa MUI yang terkait dengan perbankan syariah, (2) memberikan masukan dalam rangka implementasi fatwa ke dalam Peraturan bank Indonesia, (3) melakukan pengembangan insdustri perbankan syariah,[67] akan membuat KPS tidak fokus dalam bekerja, apalagi komite ini hanya semacam lembaga *ad hoc*.

Oleh karena itu, penuangan fatwa DSN-MUI ke dalam PBI harus dimaknai sebagai bentuk operasionalisasi fatwa DSN-MUI sehingga dapat diimplementasikan dengan baik tanpa menimbulkan persoalan. Atau penuangan itu juga dimaksudkan untuk menjadi dasar yuridis bagi berlaku dan mengikatnya fatwa-DSN, di samping dalam kerangka mengoperasionalisasikannya. Dikatakan demikian, karena dasar yuridis tersebut telah diberikan secara langsung oleh UUPbS. Atau operasionalisasi itu pada saat yang sama juga memberikan tambahan dasar yuridis fatwa DSN-

---

[66] *Kronologis Pembahasan Rancangan Undang-Undang Tentang Perbankan Syariah Buku I*, (ttp.: Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2007), hlm. 385-390.

[67] Pasal 5 ayat (1) Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/32/PBI/2008 tentang Komite Perbankan Syariah.

MUI. Dalam konteks ini fungsi KPS adalah sebagai lembaga yang menjembatani, terutama jika ada kesenjangan antara fatwa DSN-MUI dengan penerapan di lapangan.

Masih terkait dengan kegiatan usaha bank syariah pula, di sini perlu dikemukakan bahwa peran bank syariah sebagai pengelola dana zakat direlokasi oleh UUPbS menjadi bagian/tambahan dari fungsi bank syariah itu sendiri di samping fungsi wajibnya sebagai penghimpun dan penyalur dana masyarakat.[68] Relokasi dari kegiatan usaha menjadi fungsi ini merupakan bagian *law as tool of social engineering* agar bank syariah lebih berperan dalam pengelolaan dana zakat. Sebab, jika pengelolaan dana zakat masih menjadi bagian dari kegiatan usaha, maka bank syariah enggan melakukan itu karena tidak mendatangkan keuntungan.

C. Pengelolaan Likuiditas dan Instrumen Keuangan

Guna mengatur pengelolaan likuiditas dan instrumen keuangan bank syariah dalam periode ini Bank Indonesia telah mengeluarkan beberapa Peraturan Bank Indonesia baik tentang GWM, SBIS, PUAS dan FPJPS seperti yang akan diuraikan di bawah ini.

a. Giro Wajib Minimum (GWM)

Pengaturan GWM pasca disahkannya UUPbS hampir tidak mengalami perubahan yang berarti. PBI 10/23/PBI/2008 hanya mengatur perubahan besaran GWM valuta asing dari semula sebesar tiga persen dari DPK valuta asing[69] menjadi satu persen dari DPK dalam valuta asing.[70] Dengan demikian pengaturan yang terkait prinsip syariah tidak mengalami perubahan.

Kebijakan merubah besaran GWM valuta asing diambil kala itu karena kondisi perekonomian global tengah mengalami

---

[68] Pasal 4 ayat (1), (2) dan (3) UUPbS.

[69] Pasal Nomor 4 PBI Nomor 6/21/PBI/2004.

[70] Pasal I PBI Nomor 10/23/PBI/2008.

krisis keuangan sebagai akibat dari dampak lanjutan kasus *subprime mortgage* di lembaga keuangan Amerika Serikat, yang berimbas juga terhadap sistem keuangan dan perbankan nasional. Kebijakan merubah GWM itu merupakan bagian dari upaya pengendalian ketersediaan dana untuk memenuhi kebutuhan pelaku perekonomian, termasuk di dalamnya pelaku perbankan.[71]

b. Sertifikat Bank Indonesia Syariah (SBIS)

SBIS merupakan salah satu instrumen yang dipakai oleh Bank Indonesia selaku pelaksana kebijakan moneter dalam pelaksanaan pengendalian moneter berdasarkan prinsip syariah melalui operasi pasar terbuka (OPT). Pengaturan SBIS dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/11/PBI/2008 diubah melalui Peraturan Bank Indonesia Nomor 12/18/PBI/2010. Perubahan ini hanya terkait dengan pengenaan sanksi terhadap bank syariah yang melakukan transaksi SBIS yang dinyatakan batal dan sama sekali tidak terkait dengan pelaksanaan prinsip syariah.

Semula sanksi bagi BUS dan UUS yang melakukan transaksi SBIS yang dinyatakan batal selain berupa teguran tertulis adalah dua hal. Pertama, kewajiban membayar sebesar satu per seribu dari nilai transaksi SBIS yang dinyatakan batal itu atau paling banyak sebesar satu milyar rupiah untuk setiap transaksi yang dinyatakan batal. Kedua, bagi BUS dan UUS yang melakukan transaksi SBIS yang dinyatakan batal sebanyak tiga kali dalam kurun waktu enam bulan dikenakan sanksi berupa (1) pemberhentian sementara mengikuti lelang SBIS minggu berikutnya, dan (2) larangan mengajukan Repo SBIS selama lima hari kerja berturut-turut.[72]

Sanksi tersebut oleh PBI Nomor 12/18/PBI/2010 diperingan tanpa penjelasan sama sekali, kecuali menyatakan bahwa hal itu merupakan wewenang Bank Indonesia. Selain memberikan teguran tertulis, melalui PBI tersebut Bank Indonesia menetapkan

---

[71] Penjelasan Umum PBI Nomor 10/23/PBI/2008.

[72] Pasal 14 ayat (2) dan (3) PBI Nomor 10/11/PBI/2008.

sanksi terhadap BUS dan UUS yang melakukan transaksi SBIS yang dinyatakan batal sebagai berikut. Pertama, kewajiban membayar sebesar satu per sepuluh ribu dari nilai transaksi SBIS yang dinyatakan batal itu, paling sedikit sebesar sepuluh juta rupiah dan paling banyak sebesar seratus juta rupiah untuk setiap transaksi yang dinyatakan batal. Kedua, bagi BUS dan UUS yang melakukan transaksi SBIS dan/atau transaksi operasi pasar terbuka syariah lainnya yang dinyatakan batal sebanyak tiga kali dalam kurun waktu enam bulan dikenakan sanksi berupa pemberhentian sementara mengikuti kegiatan operasi moneter syariah selama lima hari kerja berturut-turut.[73]

Suatu sanksi ditetapkan atas perbuatan melawan hukum, baik bersifat pidana, perdata maupun administratif dalam rangka untuk memberikan efek jera terutama bagi para pelaku dan sekaligus sebagai hukuman terhadapnya. Jika sanksi dimaksud tidak efektif memberikan efek jera, maka seharusnya sanksi tersebut diperberat lagi atau dicari bentuk lain sebagai pengganti, bukan malah diperingan. Upaya memperingan suatu sanksi hanya dimungkinkan jika sanksi yang ada memang dinilai terlalu berat dan tidak sepadan dengan tingkat pelanggaran atau perbuatan melawan hukum yang dilakukan. Begitupun dengan satu syarat, yaitu jika dengan diperingankannya sanksi diperkirakan tidak berakibat meningkatnya pelanggaran atau perbuatan melawan hukum *a quo*.

Diperingankannya sanksi oleh Bank Indonesia bagi BUS dan UUS yang melakukan transaksi SBIS yang dinyatakan batal tidak jelas alasannya. Agaknya, hal itu dilakukan untuk menyelaraskannya dengan sanksi serupa terhadap transaksi operasi pasar terbuka yang lain, terutama yang konvensional yang dinyatakan batal. Dengan demikian, pengaturan kebijakan moneter Bank Indonesia terhadap bank syariah mengacu dan memakai standar pengaturan terkait terhadap bank konvensional.

[73] Pasal I PBI Nomor 12/18/PBI/2010.

c. Pasar Uang Antarbank Syariah (PUAS)

Pengaturan PUAS sebagaimana terdapat dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 9/5/PBI/2007 dilakukan perubahan, terutama terkait mekanisme transaksinya dalam rangka mendorong dan mengembangkan PUAS itu sendiri.[74] Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/1/PBI/2012 tentang Perubahan Peraturan Bank Indonesia Nomor 9/5/PBI/2007 tentang Pasar Uang Antarbank Berdasarkan Prinsip Syariah (PUAS) mengintrodusir bank asing dan perusahaan pialang pasar uang rupiah dan valuta asing dalam ketentuan umumnya.

Perubahan substansial PBI Nomor 14/1/PBI/2012 hanya terkait peserta PUAS, mekanisme PUAS dan sanksi bagi BUS dan UUS yang melanggar ketentuan. Dengan diintrodusirnya bank asing maka peserta PUAS adalah BUS, UUS, bank konvensional, dan bank asing.[75] Sebagai peserta PUAS kedudukan bank asing dipersamakan dengan bank konvensional, yakni hanya dapat melakukan penempatan dana. Sedangkan BUS dan UUS dapat melakukan penempatan dana maupun penerimaan dana sekaligus.[76]

PBI Nomor 14/1/PBI/2012 menegaskan bahwa penempatan dana oleh BUS dan UUS pada transaksi PUAS dengan instrumen yang diterbitkan oleh bank asing wajib memenuhi prinsip syariah.[77] Di sini mestinya diperjelas bank asing yang mana, sebab bank asing yang diperkenankan sebagai peserta PUAS terdiri dari bank asing yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional dan bank asing yang melaksanakan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah. Pasal ini mengatur bank asing yang melakukan penerimaan dana selaku penerbit instrumen PUAS. Oleh karena itu yang dimaksud adalah bank asing yang melaksanakan kegiatan

[74] Konsideran klausul menimbang PBI Nomor 14/1/PBI/2012.

[75] Pasal 2 ayat (1) PBI Nomor 14/1/PBI/2012.

[76] Pasal 2A PBI Nomor 14/1/PBI/2012.

[77] Pasal 2B PBI Nomor 14/1/PBI/2012.

usaha berdasarkan prinsip syariah.

Terkait mekanisme PUAS PBI Nomor 14/1/PBI/2012 menyatakan pengalihan kepemilikan instrumen PUAS sebelum jatuh waktu dapat dilakukan dengan menggunakan akad jual beli pada harga yang disepakati. Penjual instrumen dapat berjanji untuk membeli kembali instrumen PUAS yang telah dialihkan pada harga yang disepakati di awal.[78] Janji membeli kembali pada harga yang disepakati di awal berpotensi terjadinya praktek pembungaan terselubung.[79] Sebab, dengan menawarkan harga pembelian kembali yang lebih tinggi di awal dapat ditafsirkan bahwa penjual berjanji memberikan manfaat/tambahan. Seyogyanya jikalau penjual hendak membeli kembali instrumen PUAS yang dialihkan, maka dengan harga yang disepakati pada saat pembelian kembali itu dilakukan, bukan disepakati di awal.

Kecuali itu, pengalihan kepemilikan instrumen PUAS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) dan (3) PBI Nomor 14/1/PBI/2012 itu terkesan diperbolehkan tanpa batas. Padahal sesuai fatwa DSN-MUI Nomor 37/DSN-MUI/X/2002, pengalihan kepemilikan instrumen PUAS hanya diperbolehkan sekali. Sebab, dengan begitu maksud penerbitan instrumen PUAS terjaga, yakni memenuhi ketercukupan dana bagi BUS dan UUS penerbit instrumen dan investasi bagi bank pemilik instrumen.

d. Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek Syariah (FPJPS)

Selama periode ini Bank Indonesia telah mengeluarkan tiga Peraturan Bank Indonesia tentang FPJPS, yaitu (1) Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/24/PBI/2009 tentang Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek Syariah bagi Bank Umum Syariah, (2) Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/29/PBI/2009 tentang Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek Syariah bagi Bank

[78] Pasal 6 ayat (2) dan (3) PBI Nomor 14/1/PBI/2012.

[79] Hal berbeda jika yang berjanji adalah si pembeli untuk menjual asset yang belinya kepada penjual sebagaimana dimaksud fatwa DSN Nomor 71/DSN-MUI/VI/2008 tentang *Sale and Lease Back*.

Pembiayaan Rakyat Syariah, dan (3) Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/20/PBI/2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/24/PBI/2009 tentang Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek Syariah bagi Bank Umum Syariah.

Dalam perspektif pelaksanaan prinsip syariah ketiga PBI ini tidak ada bedanya dengan PBI terdahulu yang mengatur FPJPS, yakni PBI Nomor 5/3/PBI/PBI/2003 tentang Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek Syariah bagi Bank Syariah dan PBI Nomor 7/23/PBI/2005 tentang Perubahan atas PBI Nomor 5/3/PBI/PBI/2003 tentang Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek Syariah bagi Bank Syariah.

Materi pengaturan yang terkait dengan pelaksanaan prinsip syariah adalah akad yang dipakai dalam pemberian FPJPS dan tingkat imbalan yang diterima Bank Indonesia atas setiap FPJPS yang diberikan kepada BUS atau BPRS. Akad yang dipergunakan dalam pemberian FPJPS oleh Bank Indonesia kepada BUS atau BPRS adalah akad *mudharabah*.[80] Cuma masalahnya adalah definisi *mudharabah* yang dielaborasi tidak merujuk kepada fatwa DSN-MUI, berbeda dengan definisi yang sama dalam PBI terdahulu. *Mudharabah* di sini didefinisikan sebagai perjanjian antara pemilik dana dengan pengelola dana untuk memelihara likuiditas.[81]

Dalam konsideran klausul menimbang fatwa DSN-MUI Nomor 07/DSN-MUI/IV/2000 *mudharabah* didefinisikan sebagai akad kerjasama suatu usaha antar dua pihak di mana pihak pertama menyediakan seluruh modal, sedang pihak kedua bertindak selaku pengelola, dan keuntungan usaha dibagi di antar mereka sesuai kesepakatan yang dituangkan dalam kontrak.

Jika mengacu pada fatwa DSN-MUI tersebut, definisi *mudharabah* dalam PBI Nomor 11/24/PBI/2009 maupun PBI

---

[80] Pasal 3 PBI Nomor 11/24/PBI/2009 dan Pasal 3 PBI Nomor 11/29/PBI/2009.

[81] Pasal 1 angka 9 PBI Nomor 11/24/PBI/2009 dan Pasal 1 angka 9 PBI Nomor 11/29/PBI/2009.

Nomor 11/29/PBI/2009 tidak utuh karena tanpa disertai dengan mekanisme pembagian keuntungan. Agaknya Bank Indonesia sebagai regulator dan pada saat yang bersamaan juga menjadi salah satu pihak dalam transaksi *mudharabah* pemberian FPJPS ini merasa jengah dan tidak nyaman jika harus menyebut mekanisme pembagian keuntungan dalam definisi *mudharabah*. Bank Indonesia melihat bahwa FPJPS ini bukan modal untuk usaha, tetapi hanya untuk pengelolaan likuiditas (baca: memenuhi kewajiban GWM). Oleh karena itu, peruntukan dana dalam definisi *mudharabah* disebut secara eksplisit demikian. Sayangnya, dalam menetapkan imbalan atas setiap FPJPS Bank Indonesia mengikuti pola imbalan akad *mudharabah*, yang dihitung berdasarkan jumlah pokok FPJPS, tingkat realisasi imbalan, nisbah bagi hasil bagi hasil sebesar sembilan puluh persen dan jumlah hari kalender penggunaan FPJPS.[82]

Dengan demikian telah terjadi inkonsistensi antara definisi, mekanisme dan pola penetapan imbalan. Jika peruntukan dana FPJPS adalah pemenuhan GWM, kenapa memakai akad *mudharabah*? Kenapa tidak memakai akad *wadi'ah*, misalnya, seperti halnya PUAS yang menurut fatwa DSN-MUI Nomor 37/DSN-MUI/X/2002 dimungkinkan menggunakan akad *wadi'ah.*[83]

Mengakhiri bahasan pada sub bab ini dapat dikemukakan dialektika hukum Islam dan hukum nasional pada periode pengembangan sebagai berikut. Secara kelembagaan *affirmative action* diberikan kepada bank syariah dengan keharusan UUS memisahkan diri dari BUK induknya setelah lewat waktu 15 tahun atau setelah assetnya mencapai 50 persen dari asset induknya. Ketentuan menambah *affirmative action* terdahulu, di mana perubahan operasional bank hanya dimungkinkan dari konvensional menjadi berdasarkan prinsip syariah, tidak

---

[82] Pasal 15 ayat (2) dan (3) PBI Nomor 11/24/PBI/2009 dan Pasal 15 ayat (2) dan (3) PBI Nomor 11/29/PBI/2009.

[83] Di samping kemungkinan memakai akad *mudharabah*, *musyarakah*, *qardh* dan *al-sharf*.

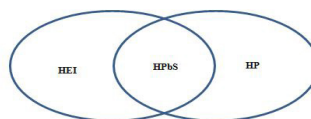
sebaliknya. Identitas bank syariah semakin ditunjukkan melalui keharusan pemuatan logo “iB”. di samping mencantumkan frase “syariah” pada nama bank. Secara kelembagaan pula diintroduksi KPS sebagai lembaga *adhoc* yang ditugasi untuk menindaklanjuti fatwa DSN-MUI guna dituangkan dalam PBI.

Dalam aspek kegiatan usaha, dalam UUPbS telah diaturkegiatan-kegiatan usaha bank syariah dengan sistem terbuka yang memungkinkannya berkembang di kemudian hari. Di sini terdapat kerancuan terutama terkait fatwa DSN-MUI sebagai penjabaran prinsip syariah. Fatwa-fatwa DSN-MUI telah diadopsi sebagian materinya dalam UUPbS dan pada saat yang bersamaan juga dinyatakan sebagai dasar/acuan dari prinsip syariah. Namun demikian, untuk menjadi acuan produk, jasa dan kegiatan usaha bank syariah fatwa DSN-MUI harus dituangkan dulu dalam bentuk Peraturan Bank Indonesia. Dengan kata lain, hukum ekonomi Islam yang menjadi acuan bank syariah adalah fatwa DSN-MUI yang telah dituangkan dalam Peraturan Bank Indonesia.

Dalam aspek pengelolaan likuiditas dan instrumen keuangan selama periode ini hampir tidak ada perkembangan selain perubahan akad yang perlu ditempuh dan penyesuaian kecil lainnya.

Dialektika hukum ekonomi Islam dan hukum perbankan, formulasi hukum perbankan syariah dan perkembangan pengaturannya pada periode pengembangan ini tampak dalam ragaan, matrik dan tabel berikut ini.

Ragaan 4

Dialektika Hukum Ekonomi Islam dan hukum Perbankan Periode Pengembangan

Tabel 8

Matrik Formulasi Hukum Perbankan Syariah
Periode Pengembangan

NO	ASPEK	URAIAN
1	Umum	Pengaturan-pengaturan yang sebelumnya ada pada level PBI diangkat/diatur ulang dalam UUPbS.
2	Kelembagaan	• Istilah bank syariah menjadi sebutan resmi • Jenis BS terdiri dari BU dan BPR • Entitas BS terdiri dari BUS, UUS dan BPRS • Asal usul BS : asli BS dan hasil konversi dari BK • Keharusan *spin off* bagi UUS setelah memenuhi persyaratan tertentu • Affirmative action larangan BS berubah menjadi BK • Affirmative action penggabungan dan peleburan harus menjadi BS • DPS berubah menjadi bagian dari struktur organisasi BS dan diangkat oleh RUPS dengan tugas di bidang pengawasan pemenuhan prinsip syariah • DSN-MUI sebagai lembaga yang berwenang mengeluarkan fatwa ekonomi syariah dan memberikan rekomendasi calon DPS • Dielaborasi KPS sebagai lembaga *adhoc* yang membantu BI dalam menuangkan fatwa DSN-MUI ke dalam PBI. • Keharusan pencantuman kata “syariah” dan logo “iB”
3	Kegiatan Usaha	• Diatur rinci dalam UUPbS dengan sistem terbuka • BS hanya bisa menjalankan KUBPS • BK bisa menjalankan KUK maupun KUBPS dengan mendirikan UUS.
4	Pengelolaan Likuiditas & Instrumen Keuangan	• Telah tersedia infrastruktur yang sesuai dengan karakter BS yang diatur dalam PBI
5	Lain-lain	BI sebagai regulator

Keterangan:

BI	: Bank Indonesia
BS	: Bank syariah
BK	: Bank Konvensional
BUK	: Bank Umum Konvensional
DPS	: Dewan Pengawas Syariah
KUBPS	: Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah
KUK	: Kegiatan Usaha Konvensional
KPS	: Komite Perbankan Syariah

Tabel 9

Perkembangan Pengaturan Bank Syariah di Indonesia
Periode 2008 s/d 2012

No	HAL	I	II	III
1	Bank Umum, Islamic Windows dan Office Chanelling	PBI No. 9/7/PBI/ 2007	PBI No. 11/10/PBI/ 2009 (UUS) PBI No. 11/15/PBI/ 2009 (Perubahan dari Konvensional ke Syariah)	
2	Bank Umum Syariah	PBI No. 6/24/PBI/ 2004 (PBI No. 7/35/ PBI/ 2005)	PBI No. 11/3/PBI/ 2009	
3	BPRS	PBI No. 6/17/PBI/ 2004 (PBI No. 8/25/ PBI/ 2006)	PBI No. 11/23/PBI/ 2009	
4	Akad Penghimpunan & Penyaluran Dana bagi Bank Syariah	PBI No. 9/19/PBI/ 2007	PBI No. 10/16/PBI/ 2008	

No	HAL	I	II	III
5	Produk BUS dan UUS	Psl 38 PBI No. 6/24/ PBI/2004; Psl 35 PBI No. 8/25/ PBI/2006; Item I.A.I.4; I.A.I.5; dan I.A.I.6 (SEBI 8/9/ DPbS tgl 1 Maret 2006); = SEBI 7/5/ DPbS tgl 8 Pebruari 2005)	PBI No. 10/17/PBI/ 2008	
6	GWM BUS	PBI No. 6/21/ PBI/2004 (PBI No. 8/23/PBI/ 2006)	PBI No. 10/23/ PBI/2008	
7	SWBI	PBI No. 10/11/ PBI/2008 (SBIS)	PBI No. 12/18/ PBI/2010	
8	PUAS	PBI No. 9/5/PBI/2007 *(BUS tidak sama UUS)*	PBI No. 14/1/PBI/ 2012	
9	FPJPS	7/23/PBI/2005 (5 Agustus 2005)	11/24/ PBI/2009 (BUS) 11/29/ PBI/2009 (BPRS)	14/20/PBI/2012 (BUS)

Tabel di atas menunjukkan bahwa semua peraturan yang ada sebelum UU PbS telah diganti/diubah dalam waktu yang tidak lama pasca disahkannya UU tersebut. Perubahan/penggantian itu dimaksudkan sebagai bentuk penyesuaian terhadap UU *a quo*.

BAB VI

REFLEKSI :
DARI *IUS CONSTITUTUM* KE *IUS CONSTITUENDUM*

Secara umum diundangkannya UU Perbankan Syariah merupakan capaian luar biasa bagi penguatan pengaturan perbankan syariah yang sebelumnya diatur menyatu dalam --dan menjadi subordinasi dari-- UU Perbankan yang didominasi warna konvensional. Dengan UU PbS secara legal formal perbankan syariah benar-benar sejajar dengan perbankan konvensional dalam suatu kerangka *dual banking system*. Kalaupun dalam hal-hal tertentu beberapa ketentuan dalam UU PbS harus dimaknai sesuai yang dimaksud dalam UU Perbankan, hal demikian tidak menafikan kesetaraan antara kedua sistem perbankan tersebut. Keharusan memaknai beberapa ketentuan dalam UU PbS dalam konteks UU Perbankan dimaksudkan bahwa pengaturan perbankan syariah merupakan bagian tidak terpisahkan dari pengaturan perbankan nasional yang secara *de facto* pada awalnya hanya mengenal sistem perbankan konvensional. Dalam perspektif ini UU PbS merupakan *lex specialis* dengan UU Perbankan sebagai *lex generalis*nya.

Meskipun secara umum baik, beberapa substansi UU PbS memunculkan persoalan tersendiri, ialah terkait dengan kepatuhan

syariah. Fokus kajian disertasi ini yang meliputi kelembagaan, kegiatan usaha, dan pengelolaan likuiditas dan instrumen keuangan perbankan syariah, sesungguhnya pun bermuara pada aspek kepatuhan syariah. Sebab, orientasi ketiganya adalah perspektif hukum Islam sejauh yang telah diakomodir dalam produk perundang-undangan. Dan dalam perkembangannya hukum Islam dimaksud tidak lain adalah fatwa DSN-MUI.

Sebagai dasar pembeda perbankan syariah dari perbankan konvensional, implementasi kepatuhan syariah meliputi banyak hal tergantung dari sisi mana analisa dilakukan. Agus Triyanta[1] menganalisanya dari empat aspek, yaitu perkembangan perbankan Islam, kerangka kepatuhan syariah, dewan syariah, dan proses dalam memastikan kepatuhan syariah. Asrori S. Karni[2] melihat kepatuhan syariah terkait dengan setidaknya tiga hal, yaitu pemegang otoritas fatwa tentang prinsip syariah, proses positivisasi fatwa atau transformasi fatwa menjadi regulasi yang berkekuatan hukum yang mengikat, dan mekanisme pengawasan implementasi fatwa.

Atas dasar pemikiran di atas dan sesuai dengan temuan dalam kajian terdahulu, analisa kepatuhan syariah di sini hanya meliputi dua aspek saja, yaitu transformasi fatwa DSN-MUI ke dalam peraturan perundang-undangan dan mekanisme pengawasan implementasi fatwa tersebut. Jika dirinci lebih lanjut aspek yang pertama mencakup pula di dalamnya eksistensi Komite Perbankan Syariah (KPS). Sedangkan aspek yang kedua meliputi rangkap jabatan dan mekanisme rekruitmen Dewan Pengawas Syariah (DPS).

Sebagai bagian akhir dari kajian ini, karena bab-bab terdahulu

---

[1] Agus Triyanta, "Implementasi Kepatuhan Syariah dalam Perbankan Islam (Syariah) (Studi Perbandingan antara Malaysia dan Indonesia)," dalam *Jurnal Hukum* No. Edisi Khusus Vol. 16 Oktober 2009, hlm. 213.

[2] Asrori S. Karni, *Problem Konseptual Otoritas Kepatuhan Syariah (Syariah Compliance) dalam Regulasi Perbankan Syariah*, Tesis Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia Tahun 2010, hlm. 27-28.

telah mengemukakan pengaturan perbankan syariah yang pernah dan sedang berlaku secara kronologis sebagai *ius constitutum*, bab ini mengemukakan sejumlah gagasan atau pemikiran ke arah perbaikan pengaturan perbankan syariah sebagai *ius constituendum*. Namun demikian, gagasan ini tidak bersifat menyeluruh pada semua aspek yang menjadi fokus kajian, yakni kelembagaan, kegiatan usaha, dan pengelolaan likuiditas dan instrumen keuangan. Sebab, seperti telah dibahas dalam Bab Tiga, beberapa formulasi terkini dari aspek-aspek itu cukup memadai. Pada sisi lain, sebagaimana telah dikemukakan dalam paragraf terdahulu, aspek kepatuhan syariah dipilih dalam bab ini karena ia sesungguhnya sentral dari ketiga aspek yang menjadi fokus kajian disertasi ini. Meskipun ini bukan pilihan politik dan kebijakan saat ini, *ius constituendum* ini dimaksudkan untuk mendekatkan pengaturan perbankan syariah dengan kondisi objektif yang bisa diterima banyak pihak.[3]

A. Transformasi Fatwa DSN-MUI

Disahkannya UU PbS --yang kemudian telah, sedang dan akan diikuti dengan penerbitan peraturan pelaksanaannya-- dalam perspektif hukum Islam merupakan bagian dari proses pemberlakuan hukum (*tasyri'*). Dengan disahkan menjadi bagian dari produk perundangan, hukum Islam yang semula hanya mengikat atas dasar keyakinan keagamaan bagi umat Islam menjadi hukum negara yang mengikat tidak saja atas dasar keyakinan keagamaan tersebut tetapi juga secara positif pada semua warga negara.

Dalam konteks ini agar nilai kesyari'ahan/keilahian/ketuhanan

[3] Mahfud mengemukakan bahwa politik hukum mencakup ius constitutum atau hukum yang berlaku di wilayah negara pada saat inidan ius constituendum atau hukum yang akan atau seharusnya diberlakukan di masa mendatang. Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: LP3ES, 2006), sebagaimana dikutip Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 315.

hukum Islam yang telah dipositifkan itu tetap terjaga, maka transformasinya harus memperhatikan mana unsur esensialnya dan mana pula unsur yang non esensial. Unsur esensial hukum Islam di bidang muamalah adalah prinsip tiadanya perbuatan aniaya (*zhulm*) yang di dalamnya tercakup antara lain tiadanya riba, *maisir* (judi, spekulasi, untung-untungan), perbuatan haram dan *gharar* (penipuan). Sedangkan unsur non esensial hukum Islam adalah *nash*/*'ibarah* (formulasi, redaksi, teks)-nya. Unsur yang esensial bersifat selamanya, sedangkan unsur non esensial bisa berubah dan berkembang sesuai dengan situasi dan kondisi yang melingkupi.[4]

UU PbS tidak saja mengelaborasi prinsip hukum Islam itu dengan memakai istilah prinsip syariah, tetapi juga sekaligus mengelaborasi formula, redaksi dan teksnya baik secara langsung dengan memuatnya pada bagian batang tubuh dan/atau bagian penjelasan, maupun secara tidak langsung dengan memberikan mandat untuk memformulasikannya pada DSN-MUI dalam bentuk fatwa sebagai basis operasional perbankan syariah.[5]

Pemberian mandat untuk memformulasikan hukum Islam secara lebih rinci kepada DSN-MUI merupakan pilihan tepat, sebab UU PbS sebagai bagian hukum tertulis yang pembentukannya di parlemen memerlukan waktu yang lama dan energi yang banyak tentu tidak akan mampu menolak timbulnya problem baru yang akan senantiasa timbul dalam proses sosial, betapapun ia berada dalam kesempurnaannya sekalipun.[6] Pemberian kewenangan

---

[4] Persoalannya, unsur esensial ini tidak atau kurang mendapatkan perhatian dan kebanyakan orang terjebak pada unsur non esensial. Akibatnya, mereka tidak siap dengan perubahan hukum Islam, padahal sesungguhnya yang berubah hanya formulanya saja, bukan esensinya.

[5] Pasal 1 angka 12, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 28; Pasal 19; Pasal 20; Pasal 21; Pasal 24 ayat (1) a dan ayat (2) a; Pasal 25 ayat (1) a; dan Pasal 26 ayat (1), (2), dan (3) UU PbS.

[6] Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, cetakan kelima, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 93. Dalam ilmu 'ushul fiqh dikenal *tagline* "*tatanaha al-nushush wa la tatanaha al-waqai'*" yang diartikan teks-teks hukum bersifat terbatas, sedangkan peristiwa-peristiwa tidak terbatas karena telah dan

pada DSN-MUI merupakan usaha agar UU PbS tetap berdaya guna dalam pemecahan persoalan dan problem baru di belakang hari. Dengan kata lain, pemberian kewenangan kepada DSN-MUI untuk merumuskan penjabaran lebih lanjut dari prinsip syariah guna menjadi dasar operasional perbankan syariah, yang kian hari kian kompleks sebagaimana karakter dasar dunia perekonomian, merupakan upaya membuat UU PbS itu lentur, tidak kaku.

Namun, sebagaimana telah dikemukakan dalam uraian pada Bab III, pemberian mandat dan kewenangan itu ternafikan atau setidaknya menjadi kabur, ketika pada saat yang sama UU PbS juga mengatur bahwa fatwa DSN-MUI yang menjabarkan prinsip syariah dituangkan dalam Peraturan Bank Indonesia (PBI) dan untuk itu Bank Indonesia membentuk KPS.[7]

Kekaburan itu membawa implikasi pada terpecahnya persepsi dan sikap para pelaku bisnis perbankan syariah terhadap keberlakuan fatwa DSN-MUI antara yang mengiyakan dan yang tidak mengiyakan. Bila dirinci lebih detail persoalan ini sesungguhnya mencakup tiga hal, yaitu implementasi fatwa DSN-MUI secara langsung, kekuatan hukumnya yang mengikat, dan kegiatan usaha baru atau produk baru yang belum diatur dalam PBI, namun sudah ada fatwa DSN-MUI yang mengatur.[8]

Untuk meniadakan kekaburan pemahaman terhadap ketentuan dalam UU PbS terkait fatwa DSN-MUI, sehingga perbedaan persepsi dan sikap pelaku bisnis perbankan syariah tidak terjadi lagi, berikut ini disajikan beberapa alternatif/skenario formulasi ke depan. Skenario ini merupakan refleksi dialektika dan harmonisasi hukum Islam dan hukum nasional dalam suatu kerangka yang

---

akan selalu muncul.

[7] Pasal 26 ayat (3) dan (4) UU PbS.

[8] Lebih lanjut tentang terpecahnya persepsi dan perilaku pelaku perbankan syariah berikut argumentasinya masing-masing baca Tim Penelitian Hukum Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, *Laporan Akhir Penelitian Hukum tentang Kedudukan Fatwa MUI dalam Upaya Mendorong Pelaksanaan Ekonomi Syariah* (ttp.: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, 2011), hlm., 59-61.

adil dan berimbang serta dapat dipertanggungjawabkan menurut perspektif masing-masing. Sebelum itu dilakukan perlu terlebih dahulu dikemukakan karakteristik fatwa DSN-MUI, baik secara intern maupun ekstern.

1. Karakteristik Fatwa DSN-MUI

Fatwa DSN-MUI merupakan salah satu bentuk/jenis fatwa yang dikeluarkan oleh MUI, sehingga sesungguhnya ia bisa disebut juga sebagai fatwa MUI saja. Namun penyebutan itu bisa menimbulkan kesalahpahaman dengan bentuk/jenis fatwa MUI lain yang dikeluarkan oleh Komisi Fatwa MUI. Sebagai lembaga fatwa yang sama-sama dibentuk oleh MUI dan secara anggotaan juga melibatkan pengurus MUI,[9] DSN berbeda dengan Komisi Fatwa. Apabila eksistensi Komisi Fatwa bersamaan dengan eksistensi MUI itu sendiri dan bidang fatwanya mencakup semua bidang sosial kemasyarakatan, yaitu aqidah dan aliran keagamaan, ibadah, sosial dan budaya, pangan, obat-obatan dan iptek, maka DSN baru dibentuk pada 1999 dan bidang fatwanya terbatas pada ekonomi syariah.[10] Oleh karena itu untuk alasan teknis pemakaian istilah fatwa DSN-MUI dibakukan atau setengah dibakukan.

Sejak berdiri pada 1999 hingga saat ini DSN-MUI

---

[9] Menurut Mudzhar, ada empat sikap dasar yang dimiliki MUI yang mewarnai fatwa-fatwanya, yaitu keinginan untuk diterima umat Islam, keinginan untuk mendukung pemerintah, keinginan untuk merespon tantangan kehidupan modern, dan keinginan untuk memelihara kerukunan umat beragama sambil tetap menjaga keutuhan umat Islam. Keempat sikap dasar itu uterus mewarnai MUI sepanjang sejarahnya, meskipun penekanan dan ekspresinya bervariasi dari periode satu kepada periode lainnya. Tapi Mudzhar tidak menjelaskan apakah fatwa DSN-MUI juga diwarnai oleh empat sikap dasar tersebut. Sebagai informasi, pernyataan Mudzhar terkait empat sikap dasar MUI tersebut merupakan bagian dari temuan disertasi doktoralnya yang ditulis jauh sebelum DSN-MUI dibentuk. H.M. Atho Mudzhar, "Fatwa Sebagai Obyek Kajian hukum Islam dan Sumber Sejarah Sosial," Prolog dalam Nahar Nahrawi, dkk. (eds.), *Fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) dalam Perspektif Hukum dan Perundang-Undangan*, cetakan kedua, (Jakarta: Puslitbang Kehidupan Keagamaan Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama, 2012), hlm. xxv-xxxv.

[10] Tentang hal ini telah diuraikan dalam Bab IV Sub Bab D.

telah mengeluarkan 83 fatwa ekonomi syariah yang dapat dikelompokkan menjadi 4 bidang utama, yaitu fatwa tentang perbankan syariah, fatwa tentang asuransi syariah, fatwa tentang pasar modal syariah, dan fatwa tentang pembiayaan syariah. Dari empat bidang itu fatwa tentang perbankan syariah merupakan yang dominan.

Seperti halnya fatwa MUI yang lain dan juga fatwa keagamaan pada umumnya sesungguhnya fatwa DSN-MUI bersifat tidak mengikat baik terhadap peminta fatwa, apalagi publik pada umumnya. Ini tentu berbeda dengan putusan pengadilan (*qadha'*) maupun peraturan perundang-undangan (*qanun*). Namun demikian, dalam prakteknya fatwa MUI, terutama fatwa DSN-MUI mempunyai pengaruh yang besar bagi masyarakat Indonesia. Fatwa MUI banyak terserap dalam berbagai peraturan perundang-undangan, baik yang mengatur kepentingan pencari keadilan yang beragama Islam maupun yang melindungi kepentingan umat Islam secara keseluruhan.[11] Mudzhar bahkan melihat fatwa DSN-MUI telah mampu mengarahkan masyarakat kepada suatu sistem ekonomi tertentu, sekurang-kurangnya menawarkan suatu sistem ekonomi alternatif.[12] Sebagaimana telah dijelaskan pada bab sebelumnya MUI merupakan pioneer kelahiran dan perkembangan perbankan syariah khususnya dan ekonomi syariah pada umumnya.

Salah satu faktor yang menjadikan fatwa DSN-MUI demikian penting dan mempunyai pengaruh besar bagi masyarakat adalah proses lahirnya organisasi ini. Apabila kelahiran MUI merupakan usul presiden Soeharto dan di dalamnya menampung ulama dari dinas rohani Islam Angkatan darat, Angkatan Udara, Angkatan Laut dan Polri, maka kelahiran DSN-MUI juga melibatkan

[11] H. Wahiduddin Adams, "Fatwa MUI dalam Perspektif Hukum dan Perundang-Undangan," dalam Nahar Nahrawi, dkk. (eds.), *Fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) dalam Perspektif Hukum dan Perundang-Undangan*, cetakan kedua, (Jakarta: Puslitbang Kehidupan Keagamaan Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama, 2012), hlm. 1-16.

[12] H.M. Atho Mudzhar, *Op. cit.*, hlm. xxxv.

pemerintah. Hal itu setidaknya tercermin dari pelantikan pengurus DSN-MUI oleh Menteri Agama waktu itu, H.A. Malik Fajar. Seperti halnya MUI, di dalam kepengurusan DSN-MUI, terutama pada Badan Pelaksana Harian (BPH) juga duduk perwakilan lembaga pemegang regulasi, yaitu Bank Indonesia dan Kementerian Keuangan.

Keterlibatan unsur pemerintah dalam MUI dan juga DSN-MUI --sebagaimana penilaian beberapa pihak-- menjadikannya organisasi semi negara. Artinya, secara struktural MUI tidak termasuk dalam lembaga resmi negara, tetapi ia didanai oleh pemerintah melalui Kementerian Agama dan pada saat yang sama mendapatkan dukungan negara. Posisi demikian menyebabkan MUI memiliki hubungan yang dekat dengan pemerintah dan menjadikan pengaruhnya lebih luas disbanding organisasi independen, seperti NU dan Muhammadiyah. Dengan demikian, relasi kuasa merupakan faktor penyebab fatwa DSN-MUI mendapatkan perhatian dan pengaruh yang kuat di tengah masyarakat.[13]

Kenyataannya, sebagaimana dikemukakan Ma'ruf Amin,[14] fatwa-fatwa yang ditetapkan oleh DSN-MUI pada umumnya merupakan tindak lanjut dari kondisi-kondisi sebagai berikut:

a. Merespons ide regulator dalam hal ini Bank Indonesia, Kementerian Keuangan, dan Bapepam-LK. Fatwa biasanya dimaksudkan untuk mendorong pertumbuhan atau kehati-hatian bisnis pelaku usaha.

---

[13] Qomarul Huda, Otoritas Fatwa dalam Konteks Masyarakat demokratis: Tinjauan atas Fatwa MUI Pasca Orde Baru," dalam Nahar Nahrawi, dkk. (eds.), *Fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) dalam Perspektif Hukum dan Perundang-Undangan*, cetakan kedua, (Jakarta: Puslitbang Kehidupan Keagamaan Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama, 2012), hlm. 151-152.

[14] KH. Ma'ruf Amin, "Pengantar" dalam M. Cholil Nafis, *Teori Hukum Ekonomi Syariah Kajian Komprehensif tentang Teori Hukum Ekonomi Islam, Penerapannya dalam Fatwa Dewan Syariah Nasional dan Penyerapannya ke dalam Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta: UI Press, 2011), hlm. viii-ix.

b. Merespons ide pelaku usaha, yakni lembaga keuangan atau lembaga bisnis syariah. Fatwa yang ditetapkan biasanya untuk memenuhi permintaan pasar, proses *mirroring* (proses cermin/memodifikasi produk konvensional) yang banyak terjadi di Indonesia.

c. Merespons ide Dewan Pengawas Syariah (DPS) untuk merinci implementasi fatwa DSN-MUI yang telah ada.

d. Ide dari DSN-MUI sendiri setelah merujuk pada pendapat ulama yang terdapat dalam kitab-kitab fikih yang *mu'tabarah* guna ditawarkan kepada pelaku bisnis.

Seperti halnya hukum Islam pada umumnya, fatwa DSN-MUI merupakan hukum tidak tertulis. Bentuknya yang tertulis dengan formatnya yang khas bukan berarti hukum tertulis.[15] Sebagai hukum tidak tertulis keberlakuan fatwa DSN-MUI bersifat internal. Artinya ketaatan orang kepadanya didasarkan pada keyakinan keagamaan yang ada pada dirinya oleh karena fatwa DSN-MUI merupakan bagian dari hukum Islam.

Fatwa DSN-MUI dapat berubah menjadi hukum tertulis dan ketaatan orang kepadanya bersifat eksternal manakala materinya dituangkan dalam peraturan perundang-undangan, yang menurut Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU PPP),[16] terdiri atas:

---

[15] Hal yang sama terjadi pada Kompilasi Hukum Islam (KHI) maupun Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah (KHES). Bentuknya yang tertulis dengan format buku, bab, pasal dan ayat yang mirip peraturan perundang-undangan tidak menjadikannya hukum tertulis. Lihat A. Hamid S. Attamimi, "Kedudukan Kompilasi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional Suatu Tinjauan dari Sudut Teori Perundang-undangan Indonesia," dalam Amrullah Ahmad, dkk. (eds.), *Dimensi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional, Mengenang 65 Tahun Prof. Dr. Busthanul Arifin*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), hlm. 152-153.

[16] UU PPP ini merupakan perubahan dan penyempurnaan UU Nomor 4 Tahun 2004 tentang hal yang sama. Perubahan yang dielaborasi UU PPP terkait dengan jenis dan hierarkhi peraturan perundang-undangan adalah ditambahkannya Ketetapan MPR RI dan ditempatkan di bawah UUD NRI 1945 dan di atas Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang;
d. Peraturan Pemerintah;
e. Peraturan Presiden;
f. Peraturan Daerah provinsi; dan
g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selain tujuh tersebut, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 8 UU PPP, terdapat berbagai macam peraturan perundang-undangan lain yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Jenis peraturan perundang-undangan ini mencakup peraturan yang ditetapkan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Komisi Yudisial (KY), Bank Indonesia (BI), Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan UU atau Pemerintah atas perintah UU, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Wali Kota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Ketika materi fatwa DSN-MUI telah dituangkan dalam peraturan perundang-undangan sesungguhnya keberlakuannya bukan karena substansinya yang berasal dari fatwa DSN-MUI, melainkan bentuk formalnya saat itu sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan. Namun demikian, penuangan fatwa DSN-MUI dalam peraturan perundang-undangan mengambil bentuk yang khas, tidak seperti penuangan materi hukum Islam yang lain. Sebab, fatwa-fatwa DSN-MUI satu dengan yang lain telah membentuk suatu bangunan sistem ekonomi Islam. Penuangan fatwa-fatwa itu ke dalam peraturan perundang-undangan akan

berakibat tidak utuhnya bangunan sistem ekonomi Islam yang ditransformasikan, manakala tidak dilakukan secara menyeluruh. Oleh karena itu, penuangan fatwa-fatwa DSN-MUI ke dalam peraturan perundang-undangan tidak cukup mentransformasikan materi muatannya semata, tetapi juga idiom-idiom, pengertian dan kondisi-kondisi yang mendukung, di samping penyebutan nomenklaturnya dalam materi peraturan perundang-undangan terkait. Dengan demikian, hubungan fatwa DSN-MUI dengan peraturan perundang-undangan *a quo* tidak bersifat asal-usul dan kesejarahan sebagaimana umumnya, melainkan lebih dekat kepada hubungan pengakuan dan pemberian legitimasi.

2. Penguatan Fatwa DSN-MUI

Apa yang dikemukakan Ma'ruf Amin tersebut dalam paragraf terdahulu merupakan kenyataan faktual yang sekaligus menginformasikan bahwa fatwa-fatwa DSN-MUI masih akan terus muncul di belakang hari. Fatwa-fatwa DSN-MUI yang ditetapkan kemudian pasca disahkannya UU PbS tidak akan terakomodir tanpa adanya pemberian mandat seperti telah dikemukakan dalam paragraf terdahulu. Hal demikian tidak saja membuat membuat UU PbS kehilangan daya aktualitasnya tetapi juga akan berpotensi timbulnya dualisme basis operasional perbankan syariah, yaitu fatwa DSN-MUI yang telah diserap[17] dalam UU PbS yang berlaku secara positif dan fatwa DSN-MUI yang tidak terserap dalam UU PbS yang berlaku semata atas dasar dorongan keimanan. Pada akhirnya, bukan tidak mungkin timbul pertentangan antara keduanya jika DSN-MUI meninjau ulang fatwanya yang telah diserap dalam UU PbS. Kondisi demikian berbahaya bagi kelangsungan lembaga fatwa di satu sisi dan kewibawaan hukum Islam pada sisi yang lain.

Memang penyerapan lebih lanjut terhadap fatwa DSN-MUI

---

[17] Istilah lain yang searti dengan istilah penyerapan dan secara bergantian atau bersama-sama dipakai untuk maksud yang sama adalah akomodasi dan adopsi.

bisa dilakukan melalui peraturan perundangan di bawah UU PbS, yakni melalui PBI seperti selama ini. Namun, hal tersebut tidak sejalan dengan motif kebijakan diundangkannya UU PbS itu sendiri, di mana penguatan landasan yuridis bagi eksistensi perbankan syariah dengan berbagai karakteristiknya menjadi tujuan,[18] di samping penyempurnaan pengaturannya secara komprehensif. Sebab, sebagaimana telah dibahas pada uraian-uraian terdahulu, pengaturan perbankan syariah pada masa UUP secara substantif ada pada PP BBH dan selanjutnya pada masa UUP baru ada pada SK Direksi Bank Indonesia dan kemudian diubah menjadi PBI. Pengaturan perbankan syariah sebelum disahkannya UU PbS, terutama pada masa UUP dinilai tidak memadai.

Prinsip syariah yang telah dan akan diterjemahkan oleh fatwa DSN-MUI merupakan unsur esensial bagi eksistensi perbankan syariah. Oleh karena itu pengaturan prinsip syariah sudah seharusnya berada pada level UU, bukan peraturan perundangan di bawah UU. Sebagai peraturan pelaksanaan, peraturan perundangan di bawah UU hanya memuat hal-hal yang bersifat teknis operasional perbankan seperti pengaturan yang selama ini dilakukan terhadap perbankan konvensional.

Sebagai penerjemah prinsip syariah fatwa DSN-MUI mempunyai kedudukan yang penting dalam operasional perbankan syariah, sama pentingnya dengan prinsip syariah itu sendiri. Sejalan dengan itu perlu penguatan eksistensi fatwa DSN-MUI tidak hanya secara teoritis, melainkan secara yuridis dan praktis. Berikut ini ditawarkan beberapa skenario penguatan eksistensi fatwa DSN-MUI dengan kelebihan dan kekurangan serta implikasinya masing-masing.

a. Penguatan Berbasis Mandat

Sebagaimana telah dikemukakan dalam beberapa uraian

[18] Konsideran menimbang poin c, d dan e UU PbS.

terdahulu, Pasal 26 ayat 2 UU PbS secara eksplisit memberikan mandat pada DSN-MUI untuk mengeluarkan fatwa sebagai penjabaran prinsip syariah. Pemberian mandat untuk memformulasikan hukum Islam lebih lanjut dalam bentuk fatwa membawa implikasi sebagai berikut. Pertama, fatwa DSN-MUI merupakan entitas yang sebanding dengan PBI sebagai produk hukum yang sama-sama diperintahkan dan diakui oleh UU PbS, meskipun fatwa DSN-MUI merupakan hukum tidak tertulis dan karenanya tidak termasuk kategori peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, fatwa DSN-MUI diakui dan diamanatkan untuk menjabarkan prinsip syariah yang merupakan unsur esensial dalam operasional perbankan syariah, sedangkan PBI diperintahkan untuk mengatur lebih lanjut implementasi fatwa DSN-MUI. Artinya keduanya merupakan pengaturan lebih lanjut dan mendapatkan amanat dari UU PbS. Dengan kata lain, baik DSN maupun BI merupakan regulator. DSN-MUI merupakan regulator khusus bidang hukum Islam, sedangkan BI merupakan regulator bidang pengawasan dan pengaturan perbankan syariah pada umumnya.[19]

Kedua, sebagai konsekwensi dari kesetaraan tersebut, eksistensi fatwa DSN-MUI bukan merupakan subordinat dari PBI. Eksistensi fatwa DSN-MUI bagi operasional operasional perbankan syariah adalah sama pentingnya dengan PBI, sehingga keduanya perlu bersinergi. Dengan ungkapan yang lain, keberlakuan fatwa DSN-MUI telah diberikan dan dijamin oleh UU PbS secara langsung, sehingga tidak perlu lagi pemberlakuan dengan PBI. Kalaupun secara materi fatwa DSN-MUI dimuat ulang dalam PBI, maka hal tersebut harus dipahami dalam konteks implementasi fatwa DSN-MUI dalam mekanisme kerja perbankan syariah, bukan dasar yuridis keberlakuannya.

---

[19] M. Cholil Nafis, *Teori Hukum Ekonomi Syariah Kajian Komprehensif tentang Teori Hukum Ekonomi Islam, Penerapannya dalam Fatwa Dewan Syariah Nasional dan Penyerapannya ke dalam Peraturan Perundang-undangan*, (Jakarta: UI Press, 2011), hlm. 96.

Pemikiran tersebut didukung oleh setidaknya dua hal. Pertama, kenyataan bahwa struktur organisasi DSN-MUI, baik Pleno maupun Badan Pelaksana Harian (BPH) tidak hanya beranggotakan para ulama, tetapi juga praktisi ekonomi dan keuangan. Bahkan dalam BPH terdapat professional, perwakilan tetap Bank Indonesia dan perwakilan tetap Kementerian Keuangan.[20] Artinya, Bank Indonesia selaku regulator secara kelembagaan telah ikut terlibat dalam proses penetapan fatwa DSN-MUI. Sehingga, seharusnya tidak ada alasan bahwa fatwa DSN-MUI tidak dapat atau sulit diterjemahkan ke dalam bahasa pengaturan terhadap operasionalisasi perbankan syariah.

Kedua, formulasi fatwa DSN-MUI tidak hanya berupa pernyataan halal atau haram sebagai konsekwensi dari sikap inklusif DSN-MUI yang tidak memandang suatu persoalan secara hitam putih. Fatwa DSN-MUI berbentuk pernyataan yang bersifat pemecahan masalah berdasarkan kajian mendalam dengan mengedepankan terwujudnya tujuan utama syariah[21] dan dalam kadar-kadar tentu dimaksudkan untuk melakukan pembaharuan hukum Islam di bidang ekonomi. Dengan demikian, transformasi fatwa DSN-MUI ke dalam PBI relatif lebih mudah daripada, misalnya, hukum Islam sebagaimana terdapat dalam kitab-kitab fiqih.

Apa yang hendak dikemukakan di sini adalah bahwa fatwa DSN-MUI merupakan hukum positif yang berlaku mengikat karena keberadaanya telah diakui dan diamanatkan oleh UU PbS. Keberlakuan fatwa DSN-MUI dan kekuatan mengikatnya tidak memerlukan penyerapan/adopsi dari PBI. Dengan demikian, kedudukan fatwa DSN-MUI terhadap UU PbS relatif lebih tinggi

---

[20] H.M. Ichwan Syam, dkk. (peny.), *Tanya Jawab Seputar Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia*, (ttp.: Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia, 2010 M/1431 H), hlm. 14-15.

[21] Tujuan syariah adalah mewujudkan kemashlahatan, yang di dalamnya tercakup *al-kulliyah al-khamsah* (lima hal yang bersifat mendasar bagi eksistensi manusia), yaitu melindungi agama, melindungi jiwa, melindungi harta, melindungi keturunan, dan melindungi akal.

daripada kedudukan Kompilasi Hukum Islam (KHI) terhadap UU Peradilan Agama dan UU lain yang terkait. Padahal, KHI mendapatkan pengakuan dan apresiasi yang luar biasa dalam dunia peradilan nasional dengan dijadikan rujukan operasional bagi hakim-hakim di lingkungan peradilan agama dalam penyelesaian kasus-kasus hukum yang menjadi kewenangannya. Oleh karena itu, sudah seharusnya fatwa DSN-MUI mendapatkan pengakuan dan penerimaan dari semua lembaga keuangan syariah tanpa menunggu diterbitkannya PBI terlebih dahulu. Dalam hal PBI yang menerjemahkan dan mengimplementasikan fatwa DSN-MUI belum diterbitkan, maka Dewan Pengawas Syariah (DPS) berperan aktif menjembataninya berkoordinasi dengan DSN-MUI.

Dengan kedudukan fatwa DSN-MUI yang demikian penting, maka dua hal yang terkait dengan pembahasan fatwa harus benar-benar diperhatikan, yaitu terpenuhinya kompetensi yang dibutuhkan bagi anggota DSN-MUI dan mekanisme pembahasan fatwa yang menjamin lahirnya fatwa yang obyektif, mandiri, dan tidak memihak, serta dapat dipertanggungjawabkan. Juga pada saat yang bersamaan dapat menjamin terwujudnya tata kelola kelembagaan yang baik.

Jika pada kenyataannya terdapat fatwa DSN-MUI yang dianggap keluar dari rambu-rambu hukum Islam, maka pengujian konstitusionalitasnya dilakukan ada pada Mahkamah Konstitusi (MK). Pengujian dilakukan terhadap pasal dalam UU PbS yang memberikan mandat kepada DSN-MUI sekaligus fatwa DSN-MUI terkait. Oleh karena pasal tersebut sangat umum bunyinya, maka alternatif putusannya adalah konstitusional bersyarat jika permohonan ditolak atau inkonstitusional bersyarat jika permohonan dikabulkan.[22] Putusan tipe pertama dijatuhkan apabila

[22] Meskipun menurut Pasal 56 UU Nomor 24 Tahun tentang Mahkamah Konstitusi putusan MK terkait pengujian UU terhadap UUD NRI 1945 hanya terdiri dari tiga alternatif, yaitu tidak dapat diterima, dikabulkan atau ditolak, namun dalam perkembangannya MK menciptakan alternatif lain, yaitu kon-

pasal *a quo* dipahami dalam konteks pembahasan fatwa DSN-MUI *a quo* dilakukan secara bertanggung jawab sesuai rambu-rambu hukum Islam. Sementara itu putusan tipe kedua dijatuhkan apabila pasal *a quo* dimaknai dalam konteks pembahasan fatwa DSN-MUI *a quo* dilakukan secara tidak bertanggung jawab dan bertentangan dengan rambu-rambu hukum Islam.

b. Penguatan Berbasis Formalisasi Kelembagaan

Alternatif ini mempersyaratkan perubahan kelembagaan DSN dari semula menjadi bagian dari MUI yang nota bene lembaga swasta/non negara menjadi lembaga negara yang independen seperti halnya KPK, KY dan sebagainya. Untuk itu diperlukan pengaturannya dalam sebuah UU sebagai dasar pembentukannya, baik secara langsung atau tidak langsung melalui pemerintah.

Sebagai lembaga negara yang memegang otoritas kepatuhan syariah, rekruitmen keanggotan DSN harus dilakukan secara terbuka dengan memperhatikan kompetensi. Begitu pula perlu diatur hal ihwal terkait tahapan sebelum dikeluarkan fatwa, seperti mekanisme/prosedur pembahasan fatwa, tugas dan kewajiban kelembagaan, masa jabatan anggota, rangkap jabatan, dan sebagainya.[23]

Dengan berubah menjadi lembaga negara yang dibentuk dengan UU atau pemerintah atas perintah UU, produk fatwa DSN merupakan hukum tertulis dan bagian dari peraturan perundang-undangan, yang mempunyai kekuatan hukum mengikat. Fatwa dimaksud mencakup fatwa DSN dikeluarkan sebelum perubahan

---

stitusional bersyarat dan inkonstitusional bersyarat. Yang pertama terjadi pada Putusan Nomor 102/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Sedangkan yang kedua terjadi pada Putusan Nomor 46/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Baca Ibnu Sina Chandranegara, "Ultra Petita dalam Pengujian Undang-Undang dan Jalan Mencapai Keadilan Konstitusional," dalam *Jurnal Konstitusi*, Volume 9 Noomor 1, Maret 2012, hlm. 27-48.

[23] Asrori S. Karni, *Problem Konseptual., Op. Cit.*, hlm. 115.

kelembagaan maupun yang dikeluarkan sesudahnya. Khusus fatwa yang dikeluarkan sebelum perubahan kelembagaan, harus diatur dalam aturan peralihan yang memungkinkannya tetap berlaku. Perlu ditegaskan di sini, fungsi DSN hanya sebatas regulator hukum Islam yang menjadi dasar operasional lembaga keuangan syariah, sehingga tetap perlu bersinergi dengan regulator lain yang terkait.

Sebagai hukum tertulis dan menjadi bagian dari peraturan perundang-undangan, kedudukan fatwa DSN berada di bawah UU. Oleh karena itu pengujian konstitusionalitasnya merupakan wewenang Mahkamah Agung dan tunduk pada hukum acara yang berlaku di lingkungan Mahkamah Agung.

Dibanding alternatif terdahulu, alternatif nilai sangat sulit implementasinya dan berpotensi menimbulkan banyak resistensi, di samping memerlukan biaya yang besar dan waktu yang tidak singkat. Resistensi pertama tentu saja berasal dari MUI yang dalam sejarahnya tercatat sebagai pengawal dan perawat perbankan syariah di Indonesia. Jika otoritas MUI terkait kepatuhan syariah hendak dicabut, di saat perkembangan dan prospek perbankan syariah amat atau setidaknya cukup baik, tentu saja langkah itu menafikan sejarah.[24]

c. Penguatan Berbasis Adopsi/Penyerapan ke dalam Peraturan Perundang-undangan.

Alternatif ini paling mendekati kondisi saat ini. Ia hanya bersifat penyempurnaan, terutama terkait hubungan fatwa DSN-MUI dan PBI. Fatwa DSN-MUI merupakan hukum tidak tertulis, yang berfungsi mengisi kekosongan hukum yang ada. Sebagai hukum tidak tertulis fatwa DSN-MUI tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Namun demikian, karena wibawa dan otoritas yang ada dalam diri dan lembaga yang mengeluarkannya, eksistensinya diakui dan diserap/diadopsi dalam peraturan

---

[24] Asrori S. Karni, *Problem Konseptual., Op. cit.*, hlm. 72-73.

perundang-undangan, baik UU PbS maupun PBI.

Karena fatwa DSN-MUI bukan bagian dari peraturan perundang-undangan, maka pengujian konstitusionalitas ketentuan yang terkait kepatuhan syariah di lakukan terhadap pasal atau bagian dari pasal dalam peraturan perundang-undangan di mana ketentuan *a quo* diatur. Pengujiannya dilakukan di Mahkamah Agung.

Kelemahan alternatif ini adalah berpotensi menimbulkan kekosongan hukum, manakala fatwa DSN-MUI tentang kegiatan usaha dan/atau produk perbankan syariah tidak kunjung ditindaklanjuti dengan penerbitan PBI. Kecuali itu, alternatif ini menyisakan kontradiksi pada beberapa ketentuan dalam UU PbS antara yang ketentuan memberikan mandat terhadap DSN-MUI untuk menerjemahkan lebih lanjut prinsip syariah melalui fatwanya dan ketentuan yang mengharuskan penuangan fatwa DSN-MUI dalam PBI melalui lembaga perantara, yaitu KPS.

Tabel 10

Alternatif Penguatan Fatwa DSN-MUI

No.	Karakteristik	Alternatif 1	Alternatif 2	Alternatif 3
1	Status	Hukum tdk tertulis	Hukum tertulis	Hukum tdk tertulis
2	Sifat	Mengisi kekosongan hukum	Mengatur	Mengisi kekosongan hkm
3	Keberlakuan	Ditunjuk oleh/ mendapat delegasi dari UU PbS	Dikeluarkan oleh lembaga yg dibentuk dengan UU atau dibentuk pemerintah dengan perintah UU	Diadopsi dlm peraturan perundang-undangan
4	Cakupan	Semua fatwa yg telah dan akan dikeluarkan	Semua fatwa (fatwa terdahulu dikukuhkan).	Terbatas materi yg telah diadopsi

5	Judicial Review	Permohonan pengujian ke Mahkamah Konstitusi thd Pasal dalam UU PbS yg memberikan delegasi. **Keterangan:** Putusan dinyatakan konstitusional atau inkonstitusional bersyarat.	Permohonan pengujian ke Mahkamah Agung	Permohonan pengujian ke Mahkamah Konstitusi atau Mahkamah Agung tergantung bentuk peraturan perundang-undangan ybs.

B. Quo Vadis Komite Perbankan Syariah (KPS)

UU PbS mengintrodusir suatu lembaga baru dalam perbankan syariah, yaitu Komite Perbankan Syariah (KPS). Sebagaimana dinyatakan dalam UU PbS, KPS dibentuk dalam rangka penyusunan Peraturan Bank Indonesia yang mengatur fatwa DSN-MUI tentang penjabaran prinsip syariah yang menjadi acuan kegiatan usaha, produk dan/atau jasa bank syariah.[25]

Munculnya KPS membuat alur transformasi hukum Islam dalam hukum perbankan syariah menjadi lebih rumit dan panjang serta mendegradasi validitas fatwa DSN-MUI. Dikatakan demikian, karena hukum Islam yang mewujud dalam fatwa DSN-MUI tidak saja harus diformulasikan ke dalam PBI demi memberikan kekuatan berlakunya, tetapi sebelum itu harus ditafsirkan dan diberikan masukan oleh KPS. Sepintas, sebagaimana ditegaskan dalam PBI tentang KPS,[26] pembentukan KPS adalah sebatas untuk membantu Bank Indonesia dalam implementasi fatwa DSN-MUI. Namun sesungguhnya keberadaan KPS yang dibentuk oleh Bank Indonesia sama artinya dengan ketidakpercayaan terhadap DSN-MUI sebagai lembaga yang independen. Hal demikian karena wilayah tugas KPS berbenturan dengan kewenangan DSN-MUI.

Sejak semula pemunculan KPS telah dipertanyakan urgensinya

[25] Pasal 26 UU PbS.

[26] Pasal 3 PBI Nomor 10/32/PBI/2008 tentang Komite Perbankan Syariah.

oleh pihak pemerintah dalam pembahasan RUU PbS.[27] Mewakili Pemerintah selaku Menteri Keuangan, Sri Mulyani menyatakan bahwa pengaturan perbankan syariah harus memperhatikan batas-batas kewenangan masing-masing institusi yang terkait. Memberikan kewenangan kepada KPS dalam menetapkan dan/atau opini mengenai kesesuaian produk dan/atau jasa perbankan syariah berdasarkan prinsip syariah berbenturan atau tumpang tindih dengan salah satu kewenangan DSN-MUI.

Persoalan prinsip syariah sesungguhnya hanya perlu ditangani oleh dua lembaga saja, DSN-MUI dan Bank Indonesia. DSN-MUI berperan dalam menerjemahkan prinsip syariah ke dalam bentuk fatwa yang lebih dari sekedar pernyataan halal atau haram. Sedangkan Bank Indonesia menerjemahkan lebih lanjut prinsip syariah yang telah disajikan dalam fatwa DSN-MUI itu ke dalam bentuk PBI. Tentu saja sesuai dengan domain kewenangan yang dimiliki Bank Indonesia, PBI dimaksud merupakan pengimplementasian fatwa DSN-MUI dalam seluruh mekanisme kerja perbankan syariah dari perspektif lembaga ekonomi.

Penolakan terhadap KPS juga datang dari DSN-MUI lewat ketuanya, KH. Ma'ruf Amin. Menurut KH. Ma'ruf Amin,[28] membuat fatwa tidak sama dengan membuat peraturan. Pembuat fatwa harus orang yang mempunyai kompetensi dengan memahami ilmu fiqih dan ilmu-ilmu lain yang diperlukan untuk menggali nilai-nilai hukum Islam. Karena tidak mungkin terjadinya dualisme lembaga pemberi fatwa syariah, KH. Ma'ruf Amin menawarkan formula keberadaan KPS dalam dua kemungkinan. Pertama, KPS bertugas sebagai lembaga yang memproses fatwa DSN-MUI ke dalam PBI. Kedua, Bank Indonesia membentuk lembaga semacam KPS, misalnya Komite

---

[27] Laporan Singkat Komisi XI Rapat Ke-40 Tahun Sidang 2006-2007 Masa Persidangan III (Rapat Kerja Ke-5), tanggal 21 Maret 2007.

[28] Khotibul Umam, "Legislasi Fikih Ekonomi Perbankan: Sinkronisasi Peran Dewan Syariah Nasional dan Komite Perbankan Syariah," *Mimbar Hukum*, Volume 24, Nomor 2, Juni 2012, hlm. 365.

Syariah, yang anggotanya berasal dari DSN-MUI.[29]

Penolakan pemerintah dan DSN-MUI terhadap KPS dikarenakan pada mulanya lembaga itu dimaksudkan untuk menetapkan fatwa syariah bagi operasional bank syariah. Akibat adanya penolakan itu, langkah kompromi pun dilakukan dengan merubah tugas dan fungsi KPS menjadi sebatas untuk mengimplementasikan fatwa DSN-MUI ke dalam PBI, sebagaimana tertuang dalam Pasal 26 ayat (4) UU PbS.[30]

Dengan orientasi demikian, seperti dijelaskan dalam paragraf-paragraf terdahulu, keberadaan KPS masih saja kontra produktif. Bahkan dalam konteks penguatan fatwa DSN-MUI, terutama alternatif pertama dan kedua, keberadaan KPS sama sekali tidak diperlukan.

C. Rangkap Jabatan dan Mekanisme Rekrutmen Anggota Dewan Pengawas Syariah (DPS)

Pada masa sepuluh tahun pertama keberadaan perbankan syariah, jumlah orang yang ahli dan menguasai ekonomi Islam sangat terbatas dan dapat dihitung dengan jari. Pemberian peluang pada seorang anggota DPS untuk merangkap jabatan yang sama maksimal pada 5 lembaga keuangan syariah harus dipahami dalam konteks keterbatasan ahli ekonomi Islam

---

[29] Dari dua opsi yang ditawarkan oleh KH. Ma'ruf Amin tersebut, agaknya, opsi pertama dapat diterima sebagaimana tertuang dalam Pasal 26 ayat (4).

[30] Wacana DSN-MUI dilebur ke dalam Komite Perbankan Syariah dan berada di bawah Bank Indonesia, sebagaimana usulan DPR, yang menimbulkan kekhawatiran akan hilangnya identitas dan independensi DSN akhirnya dihilangkan. Namun ada rasionalitas kuat terkait eratnya kaitan antara fatwa syariah dan regulasi yang berada di bawah Bank Indonesia. Hal ini diselesaikan dengan kompromi bahwa kedudukan DSN-MUI dikukuhkan dan Komite Perbankan Syariah di Bank Indonesia disetujui namun dengan kewenangan sebatas untuk menterjemahkan fatwa DSN-MUI ke dalam regulasi Bank Indonesia. Yusuf Wibisono, "Politik Ekonomi UU Perbankan Syariah Peluang dan Tantangan Regulasi Industri Perbankan Syariah," *Bisnis & Birokrasi, Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi*, Volume 16, Nomor 2, Mei – Agustus 2009, hlm. 111.

ini.[31] Namun ketika kini kajian dan sosialisasi ekonomi Islam semakin marak dilakukan, bahkan banyak perguruan tinggi yang menyelenggarakan program studi tersebut, maka orang-orang yang ahli ekonomi Islam pun semakin banyak. Oleh karena itu ke depan peluang rangkap jabatan DPS perlu ditiadakan, dalam arti dilarang atau diminimalisir.

Pembatasan rangkap jabatan anggota DPS tidak saja karena alasan semakin banyaknya para ahli ekonomi Islam, tetapi juga karena alasan perbaikan kinerja. Jika fatwa DSN-MUI tidak lagi harus dituangkan terlebih dahulu dalam PBI untuk mendapatkan kekuatan mengikat, seperti telah dikemukakan dalam paragraf di atas, maka DPS dituntut harus bekerja lebih keras lagi daripada yang selama ini dilakukan. Sebab, bank-bank syariah tidak mungkin melakukan upaya jemput bola dalam pelaksanaan prinsip syariah sebagaimana difatwakan DSN-MUI.

Pembatasan atau peniadaan peluang rangkap jabatan DPS juga diperlukan agar seorang anggota DPS dapat fokus pada satu bank syariah tertentu secara *all out*. Betapa pun hebatnya, seorang anggota DPS tak akan bekerja secara maksimal jika ia harus membagi waktu dan perhatian pada lebih dari satu bank syariah/ lembaga keuangan syariah. Berbeda halnya jika ia diangkat sebagai DPS hanya pada satu bank syariah/lembaga keuangan syariah tertentu.

Menurut Pasal 48 PBI Nomor 11/33/PBI/2009 tentang Pelaksanaan *Good Corporate Governance* bagi Bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah, anggota DPS wajib menyediakan waktu yang cukup untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya secara optimal. Pasal ini pun sesungguhnya secara implisit mengakui perlunya pembatasan rangkap jabatan DPS guna perbaikan kinerja anggota DPS itu sendiri.

---

[31] Seperti dikutip Asrori S. Karni, K.H. Ma'ruf Amin mengemukakan bahwa pada periode-periode awal pembentukan DPS keterbatasan sumber daya manusia yang berkompeten benar-benar terjadi. Asrori S. Karni, *Problem Konseptual., Op. cit.*, hlm. 97.

Perlunya peningkatan kinerja DPS sejalan dengan kedudukannya yang semakin kuat dalam struktur bank syariah dari semula ditetapkan oleh DSN-MUI dengan persetujuan bank Indonesia menjadi diangkat oleh RUPS atas rekomendasi DSN-MUI. Sebagai pelaksana fungsi pengawasan kepatuhan pada prinsip syariah, DPS dituntut untuk senantiasa hadir dalam berbagai kesempatan guna memastikan operasional bank syariah sesuai dengan prinsip syariah yang difatwakan DSN-MUI.

Peniadaan peluang rangkap jabatan DPS juga dipandang urgen untuk menghindari konflik kepentingan. Sebab seorang anggota DPS merupakan salah satu pihak terafiliasi dengan bank syariah di mana dia berada. Sebagai demikian, ia terikat banyak ketentuan yang mengikatnya. Bagaimana mungkin seseorang menjadi terafiliasi pada beberapa bank syariah/lembaga keuangan syariah sekaligus dalam waktu bersamaan?

Pada sisi yang lain guna meningkatkan kinerja DPS, pemberian rekomendasi bagi calon DPS perlu selektif. Seorang yang direkomendasikan harus pula mempunyai kemauan di samping mempunyai kemampuan. Artinya seorang anggota DPS tidak saja harus menguasai ilmu yang disyaratkan, tetapi juga harus berkemauan mengimplementasikan ilmu dimaksud dalam pengawasan terhadap pelaksanaan prinsip syariah bank syariah/ lembaga keuangan syariah. Dengan demikian, tidak boleh pengangkatan seseorang menjadi anggota DPS semata-mata ia adalah tokoh dengan nama dan reputasi besar, yang bisa jadi tidak terkait dengan bank syariah/lembaga keuangan syariah.

Untuk menjamin terpenuhinya syarat kompetensi, sertifikasi calon anggota DPS merupakan langkah tepat. Untuk biasa direkomendasikan menjadi calon anggota DPS seseorang harus telah lulus sertifikasi yang khusus diadakan untuk itu. Sebaliknya, calon yang tidak lulus tidak dapat direkomendasikan menjadi anggota DPS.[32]

---

[32] Asrori S. Karni, *Problem Konseptual., Op. cit.*, hlm. 97.

Dalam rangka meningkatkan kinerja DPS pula penetapan standar gaji DPS diperlukan. PBI Nomor 11/33/PBI/2009 hanya mengatur gaji DPS pada BUS dan UUS, sedangkan gaji DPS pada BPRS diserahkan kepada masing-masing.[33] Bank syariah tidak hanya berkewajiban mengangkat DPS, tetapi juga berkewajiban memberikan upah yang layak bagi anggota DPS.

Karena persoalan gaji ini, banyak BPRS yang menganggap keberadaan DPS lebih sebagai beban, bukan alat kelengakapan usaha. Dengan alasan apa pun, termasuk alasan ketidakmampuan memberikan gaji terstandar, bank syariah tidak boleh beroperasi tanpa adanya DPS. Sebab ruh dari bank syariah, termasuk BPRS ada pada DPS.

---

[33] Yang terjadi adalah banyak BPRS kurang menganggap penting keberadaan DPS karena dianggap memberatkan dalam pembiayaan. Akibatnya mereka asal-asalan dalam merekrut DPS, asal-asalan dalam memfungsikannya, dan asal-asalan pula dalam memberikan reward atas kinerjanya. Wahab Zaenuri, wawancara Sabtu, 3 Agustus 2013.

DAFTAR PUSTAKA

‘Asymawi, Muhammad Sa’id al-, *Al-Riba wa al-Fa’idat fi al-Qur’an*, Kairo: Sina li al-Nasyar, 1988.

Abbas, Anwar, *Bung Hatta dan Ekonomi Islam Menangkap Makna Maqashid al Syari’ah*, Jakarta: Penerbit buku Kompas, 2010.

Adams, H. Wahiduddin, “Fatwa MUI dalam Perspektif Hukum dan Perundang-Undangan,” dalam Nahar Nahrawi, dkk. (eds.), *Fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) dalam Perspektif Hukum dan Perundang-Undangan*, cetakan kedua, (Jakarta: Puslitbang Kehidupan Keagamaan Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama, 2012.

Ahmad, Amrullah, dkk. (eds.), *Dimensi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional, Mengenang 65 Tahun Prof. Dr. Busthanul Arifin*, Jakarta: Gema Insani Press, 1996.

Alkostar, Artidjo (ed.), *Identitas Hukum Nasional*, cetakan I, Yogyakarta: Fakultas Hukum UII, 1997.

Alkostar, Artidjo dan Amin, M. Sholeh (eds.), *Pembangunan Hukum dalam Perspektif Politik Hukum*, edisi 1, cetakan 1, Jakarta: Rajawali, 1986.

Anshary, Syaikh al-Islam Abi Zakariya al-, *Fath al-Wahhab bi Syarh Manhaj al-Thullab*, Jilid I, Semarang: Thoha Putra, t.t.

Anshary, Syaikh al-Islam Abi Zakariya Yahya al-, *Fath al-Wahhab bi Syarh Manhaj al-Thullab*, Juz I, Semarang: Toha Putera, t.t.

Arifi, Ahmad, *Pergulatan Pemikiran Fiqih Tradisi Pola Mazhab*, cetakan kedua, Yogyakarta: Elsaq Press, 2010.

Arifin, Zainul, *Dasar-Dasar Manajemen Bank Syariah*, cetakan 4, edisi revisi, Jakarta: Pustaka Alvabet, 2006.

Ascarya, *Akad dan Produk Bank Syariah*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2007.

Asshiddiqie, Jimly, *Perihal Undang-Undang*, cetakan pertama, Jakarta: Konstitusi Press, 2006.

Azizy, A. Qodri, *Hukum Nasional, Eklektisisme Hukum Islam dan Hukum Umum*, edisi revisi, Jakarta: Teraju, 2004.

Baehaqi, Ja'far, "Corak Pemikiran Hukum Islam Prof. K.H. Ali Yafie," Skripsi tidak diterbitkan, Fakultas Syariah IAIN Sunan Kalijaga, 1999.

Bank Indonesia, *Cetak Biru Pengembangan Perbankan Syariah Indonesia*, Jakarta: Biro Perbankan Syariah Bank Indonesia, 2002.

Bank Indonesia, *Kodifikasi Produk Perbankan Syariah* (ttp.: Direktorat Perbankan Syariah Bank Indonesia, 2008.

Bank Indonesia, *Sekilas tentang Sertifikat Bank Indonesia (SBI)*, Jakarta: Bank Indonesia, 1999.

Barkatullah, Abdul Halim dan Prasetyo, Teguh, *Hukum Islam Menjawab Tantangan Zaman yang Terus Berkembang*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006.

Basyir, Ahmad Azhar, *Asas-Asas Hukum Mu'amalat* (*Hukum Perdata Islam*), Yogyakarta: Perpustakaan Fakultas Hukum UII Yogyakarta, 1993.

Basyir, Ahmad Azhar, *Hukum Islam tentang Riba Utang-Piutang Gadai*, cetakan kedua, Bandung: PT Alma'arif, 1983.

Basyir, Ahmad Azhar, *Hukum Islam tentang Riba, Utang–Piutang, Gadai*, cetakan kedua, Bandung: PT. Alma'arif, 1983.

Basyir, Ahmad Azhar, *Refleksi atas Persoalan Keislaman Seputar Filsafat, Hukum, Politik dan Ekonomi*, Bandung: Mizan, 1993.

Budisantoso, Totok dan Triandaru, Sigit, *Bank dan Lembaga Keuangan Lain*, Edisi 2, Jakarta: Penerbit Salemba Empat, 2006.

Compton, Eric N., *Principle of Banking*, terjemahan Alexander Oey, Jakarta: Akademika Pressindo, 1991.

Dahlan, Abdul Aziz, et. al, (*editor*), *Ensiklopedi Hukum Islam*, Jakarta: PT Ichtiar Baru Van Hoeve, 1997.

Damanhuri, Al-Syaikh Ahmad al-, *Syarh Huliyyah al-Lubb al-Mashun,'ala al-Risalah al-Mausumah bi al-Jauhar al-Maknun fi al-Ma'ani wa al-Bayan wa al-Badi'*, Semarang:

Penerbit Toha Putra, t.t.

Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga, Jakarta: Balai Pustaka, 2002.

Dewi, Gemala, "Perikatan dalam Hukum Islam dan Kegiatan Usaha Lembaga Keuangan di Indonesia," Skripsi Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Indonesia, tahun 1989.

Dewi, Gemala, *Aspek-aspek Hukum dalam Perbankan dan Perasuransian Syariah di Indonesia*, edisi revisi, cetakan ke-3, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2006.

Dimasyqi, Ismail bin Umar bin Katsir al-Qurasyi al-, *Tasir al-Qur'an al-'Azhim* , Juz I, Kairo: Al-Istiqamat, 1956.

Dimyathi, Al-Sayyid Abi Bakar bin al-Sayyid Muhammad Syatha al-, *I'anah al-Thalibin*, Juz III, Semarang: Toha Putera, t.t.

Djamil, Fathurrahman, *Metode Ijtihad Majlis Tarjih Muhammadiyah*, Jakarta: Logos Publishing House, 1995.

Djiwandono, J. Soedradjad, *Mengelola Bank Indonesia dalam Masa Krisis*, Jakarta: Pustaka LP3ES, 2001.

Djumhana, Muhammad, *Hukum Perbankan di Indonesia*, cetakan keenam, Bandung: PT Citra Aditya bakti, 2006.

Fatwa DSN Nomor 71/DSN-MUI/VI/2008 tentang *Sale and Lease Back*.

Fatwa Nomor 21/DSN-MUI/X/2001 tentang Pedoman Umum Asuransi Syariah.

Fatwa Nomor 39/DSN-MUI/X/2002 tentang Asuransi Haji.

Fatwa Nomor 40/DSN-MUI/X/2003 tentang Pasar Modal dan Pedoman Umum Penerapan Prinsip Syariah di Bidang Pasar Modal.

Fuady, Munir, *Pengantar Hukum Bisnis: Menata Bisnis Modern di Era Global*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2002.

Gazali, Djoni S. dan Usman, Rachmadi, *Hukum Perbankan*, cetakan pertama, Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

Hadikusuma, Hilman, *Hukum Perekonomian Adat Indonesia*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2001.

Hadlramiy, Al-Sayyid Ba'alawi al-, *Bughyah al-Mustarsyidin fi Talkhish Fatawa Ba'dl al-Aimmah min al-'Ulama' al-Mutaakhkhirin*, Kediri: PP. Lirboyo, t.t.

Hallaq, Wael B., *Sejarah Teori Hukum Islam Pengantar untuk Usul Fiqh Mazhab Sunni,* diterjemahkan oleh E. Kusnadiningrat dan Abdul Haris bin Wahid dari versi aslinya *A History of Islamic Legal Theories*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2000.

Hamid, H.M. Arfin, *Hukum Ekonomi Islam (Ekonomi Syariah) di Indonesia Aplikasi dan Prospektifnya*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2007.

Hasballah, 'Ali, *Ushul al-Tasyri' al-Islami*, Kairo: Dar al-Ma'arif, 1964.

Hassan, A., *Riba*, Bangil: Percetakan Persatuan, 1975.

Hatta, Mohammad, *Kedudukan Bank dalam Masyarakat:*

Beberapa Fasal Ekonomi, Jakarta: Penerbit Djambatan, 1963.

Hazm, Ibnu, *Al-Muhalla*, Juz VIII, ttp.: Idarah Thaba'ah, t.t.

Hermansyah, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*, edisi revisi, cetakan ke-2, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2006.

Himpunan Putusan Majelis Tarjih Muhammadiyah, cetakan ketiga, Yogyakarta: Pimpinan Pusat Muhammadiyah, t.t.

Hooker, M.B., *Islam Mazhab Indonesia Fatwa-fatwa dan Perubahan Sosial*, penerjemah Iding Rosyidin Hasan, editor Ilham B. Saenong, cetakan kedua, Jakarta: Teraju, 2003.

Hosen, H.M. Nadratuzzaman, dkk., *Menjawab Keraguan Umat Islam Terhadap Bank Syariah*, Jakarta: Pusat Komunikasi Ekonomi Syariah Publishing, 2007. Versi elektroniknya bisa diakses pada www.pkes.org atau www.pkesinteraktif.com

Husaini, Al-Imam Taqiy al-Din Abi Bakar bin Muhammad al-, *Kifayah al-Akhyar fi Hill Ghayah al-Ikhtishar*, Jilid I, Bandung: Syirkah Al-Ma'arif, t.t.

Imaniyati, Neni Sri, *Aspek-Aspek Hukum BMT*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2010.

Imaniyati, Neni Sri, *Pengantar Hukum Perbankan Indonesia*, cetakan pertama, Bandung: Refika Aditama, 2010.

Jaziry, 'Abd al-Rahman al-, *Al-Fiqh 'ala al-Madzahib al-Arba'ah*, Juz III, Istambul: al-Maktabah al-Haqiqah, 1406 H/1986.

Juwana, Hikmahanto, "Arah Kebijakan pembangunan Hukum

di Bidang Perekonomian dan Investasi," *Majalah Hukum Nasional*, diterbitkan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Nomor 1 Tahun 2007.

Kara, Muslimin H., *Bank Syariah di Indonesia Analisis Kebijakan Pemerintah Indonesia Terhadap Perbankan Syariah*, cetakan pertama, Yogyakarta: UII Press, 2005.

Karim, Adiwarman A., *Ekonomi Islam, Suatu Kajian Kontemporer*, Jakarta: Gema Insani, 2001.

Karni, Asrori S., *Problem Konseptual Otoritas Kepatuhan Syariah (Syariah Compliance) dalam Regulasi Perbankan Syariah*, Tesis Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia Tahun 2010.

Khallaf, Abdul Wahhab, *Ilmu Ushul al-Fiqh*, cetakan keduabelas, Kuwait: Dar al-Qalam, 1978/1398.

Khathib, Al-Syaikh Muhammad Al-Syarbini al-, *Al-Iqna' fi Hill Alfadh Abi Syuja'*, Jilid I, Surabaya: Al-Hidayah, t.t.

Kronologis Pembahasan Rancangan Undang-Undang Tentang Perbankan Syariah Buku I, ttp.: Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2007.

Laporan Singkat Komisi XI Rapat Ke-40 Tahun Sidang 2006-2007 Masa Persidangan III (Rapat Kerja Ke-5), tanggal 21 Maret 2007.

Lewis, Mervin K. dan Algaoud, Latifa M., *Perbankan Syariah: Prinsip, Praktik dan Prospek*, Jakarta: Serambi, 2003.

Lindblad, J. Thomas (ed.), *Fondasi Historis Ekonomi Indonesia*,

penerjemah S. Nawianto, Yogyakarta: Pusat Studi Sosial Asia Tenggara UGM dan Pustaka Pelajar, 2002.

Mahfud MD, Moh., *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: LP3ES, 2006), sebagaimana dikutip Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010.

Majelis Ulama Indonesia, *Himpunan Fatwa Majelis Ulama Indonesia*, Jakarta: Erlangga, 2011.

Malibariy, Zain al-Din al-, *Fath al-Mu'in*, dicetak pada bagian pinggir Al-Sayyid Abi Bakr bin al-Sayyid Muhammad Syatha al-Dimyathi, *I'anah al-Thalibin*,Jilid III, Semarang: Thoha Putra, t.t.

Masyhuri, A. Aziz (Peny.), *Masalah Keagamaan Hasil Muktamar dan Munas Ulama Nahdlatul Ulama Kesatu-1926 s/d Kedua Puluh Sembilan 1994*, Surabaya: PP. Rabithah Ma'ahidil Islamiyah bekerjasama dengan Dinamika Press, 1997.

Mudzhar, H.M. Atho, *Membaca Gelombang Ijtihad, Antara Tradisi dan Liberasi*, Yogyakarta: Titian Ilahi Press, 1998.

Muhammad Syafi'i Antonio, *Bank Syariah dari Teori ke Praktik*, Jakarta: Gema Insani Press, 2001.

Muhammad Syafi'i Antonio, *Bank Syariah Wacana Ulama & Cendekiawan*, Jakarta: BI dan Tazkia Institute, 1999.

Mustofa, K.H. Misbach, *BPR NU dalam Tinjauan Al Qur'an Sebuah Tanggapan dalam Tanya Jawab*, Bangilan-Tuban: tnp., 1990.

Nafis, M. Cholil, *Teori Hukum Ekonomi Syariah Kajian Komprehensif tentang Teori Hukum Ekonomi Islam, Penerapannya dalam Fatwa Dewan Syariah Nasional dan Penyerapannya ke dalam Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta: UI Press, 2011.

Nahrawi, Nahar, dkk. (eds.), *Fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) dalam Perspektif Hukum dan Perundang-Undangan*, cetakan kedua, Jakarta: Puslitbang Kehidupan Keagamaan Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama, 2012.

Nawawi, Abu Abd al-Mu'thi Muhammad bin Umar bin Ali al-Jawi al-Banteniy al-Manawi, *Nihayah al-Zayn fi Irsyad al-Mubtadi`in*, ttp.: Syirkah Nur Asiya, t.t.

Noer, Deliar, *Gerakan Moderen Islam di Indonesia 1900-1942*, cetakan kedelapan, Jakarta: LP3ES, 1996.

Permana, Arief R. dan Purba, Anton, "Sekilas UU Perbankan Syariah," dalam *Buletin Hukum Perbankan dan Kebaksentralan*, Volume 6, Nomor 2, Agustus 2008.

Perwataatmadja, Karnaen A., *Membumikan Ekonomi Islam di Indonesia*, Depok: Usaha Kami, 1996.

Prawiranegara, Sjafruddin, *Ekonomi dan Keuangan Makna Ekonomi Islam,* Jilid II, Jakarta: Haji Masagung, 1988.

Qarafi, Ahmad bin Idris al-, *Al-Furuq*, Jilid II, Bairut: Dar al-Ma'rifah, t.t.

Qarafi, Ahmad bin Idris al-, *Syarh Tanqih al-Fushul*, ditahqiq oleh Thaha Sa'ad, Kairo: Maktabah al-Kuliyyat al-Azhariyyah, 1393 H.

Qayyim, Ibn al-, *I'lam al-Muwaqqi'in* , Jilid III, Bairut: Dar al-Jabal, 1973.

Qurthubi, Abu Abdillah Muhammad bin Ahmad al-Anshari al, *Al-Jami' li Ahkam al-Qur'an*, Juz IV, ttp.: Dar al-Kitab al-'Arabi, 1967.

Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, cetakan kelima, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2000.

Rahardjo, Satjipto, *Membangun dan Merombak Hukum Indonesia Sebuah Pendekatan Lintas disiplin*, cetakan pertama, Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.

Rahardjo, Satjipto, *Sosiologi Hukum*, editor Ufran, Yogyakarta: Genta Publishing, 2010.

Rahman, Jamal D. (et al.), *Wacana Baru Fiqih Sosial, 70 Tahun Prof. K.H. Ali Yafie*, cetakan 1, Bandung: Mizan, 1997.

Ridla, Muhammad Rasyid, *Al-Riba wa al-Mu'amalat fi al-Islam* (Kairo: Dar al-Kulliyyat al-Azhariyyah, 1986.

Ridla, Muhammad Rasyid, *Tafsir al-Manar*, Jilid III, Kairo: Dar al-Manar, 1376 H.

Sa'diy, Ibn, *Al-Qawa'id wa al-ushul al-Jami;ah wa al-Furuq wa al-Taqasim al-Badi'ah al-Nafi'ah*, Riyadl: Maktabah al-Ma'arif, 1376 H.

Sabiq, Sayid, *Fiqh al-Sunnah*, Jilid III, Beirut: Dar al-Fikr, 1980.

Shabuni, Muhammad 'Ali al-, *Rawa'i al-Bayan Tafsir al-Ahkam min al-Qur'an*, Juz I, ttp.: Dar al-Fikr, t.t.

Shalih, Muhammad Adib, *Tafsir al-Nushush fi al-Fiqh al-Islami*, Damaskus: Maktabah al-Jami'ah, 1964.

Sjahdeini, Sutan Remy, *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan yang Seimbang bagi Para Pihak dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia*, Jakarta : PT Pustaka Utama Grafiti, 2009.

Sjahdeini, Sutan Remy, *Perbankan Islam Dan Kedudukannya Dalam Tata Hukum Perbankan Indonesia*, cetakan 3, Jakarta: PT. Pustaka Utama Grafiti, 2007.

Solihin, Ahmad Ifham, *Ini Lho, Bank Syariah!*, Jakarta: Hamdalah, 2008.

Sumitro, Warkum, *Asas-Asas Perbankan Islam dan Lembaga-Lembaga Terkait di Indonesia*, cetakan kedua, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1997.

Suny, Ismail, *Hukum Islam dalam Hukum Nasional*, Jakarta: Universitas Muhammadiyah Jakarta, 1987.

Sutedi, Adrian, *Perbankan Syariah Tinjauan dan Beberapa Segi Hukum*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2009.

Sya'rani, Abu al-Mawahib Abdul Wahhab bin Ahmad bin Ali al-Anshari al, *Al-Mizan al-Kubra*, Volume I, Semarang: Thoha Putra, t.t.

Syam, H.M. Ichwan, dkk. (peny.), *Tanya Jawab Seputar Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia*, ttp.: Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia, 2010 M/1431 H.

Thabari, Abu Ja'far Muhammad bin Jarir al-, *Jami' al-Bayan fi*

Tafsir al-Qur'an, Juz IV, Beirut: Dar al-Ma'rifah, 1972.

Tim Penelitian Hukum Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, *Laporan Akhir Penelitian Hukum tentang Kedudukan Fatwa MUI dalam Upaya Mendorong Pelaksanaan Ekonomi Syariah* (ttp.: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, 2011.

Wijaya, Krisna, *Analisis Krisis Perbankan Nasional Catatan Kolom Demi Kolom*, Jakarta: Penerbit Harian Kompas, 2000.

Wirdyaningsih, et.al, *Bank dan Asuransi Islam di Indonesia*, Jakarta: Kencana, 2005.

Ya'qub, Hamzah, *Fiqh al-Mu'amalat Kode Etika Dagang Menurut Islam Pola Pembinaan Hidup dalam Berekonomi*, cetakan ketiga, Bandung: CV Diponegoro, 1999.

Yafie, Ali, *Menggagas Fiqih Sosial*, cetakan 2, Bandung: Mizan, 1994.

Zubair, Muhammad Kamal, "Akselerasi Pertumbuhan Bank Syariah di Indonesia," dalam *Millah*, Volume VIII, Nomor 1, Agusrus 2008.

Zubairi Hasan, *Undang-Undang Perbankan Syariah Titik Temu Hukum Islam dan Hukum Nasional*, Jakarta : Rajawali Pers, 2009.

Zuhaili, Wahbah al-, *Al-Fiqh al-Islamiy wa Adillatuh*, cetakan kedua, Jilid IV, Damaskus: Dar al-Fikr, 1985 M/1405 H.

Zuhaili, Wahbah al-, *Al-Wajiz fi Ushul al-Fiqh*, cetakan kedua,

Damaskus, Syria: Dar al-Fikr, 1995/1446.

Zuhaili, Wahbah al-, *Al-Wasith fi Ushul al-Fiqh*, Damaskus: al-Mathba'ah sl-'Ilmiyyah, 1969.

Artikel, Jurnal, Hasil Penelitian, Makalah dan Majalah

Anshori, Abdul Ghofur, "Perkembangan Hukum, Kelembagaan dan Operasional Perbankan Syariah di Indonesia," Makalah disampaikan pada kuliah Perdana Magister Hukum Bisnis dan Kenegaraan FH UGM, Multimedia Room FH UGM Yogyakarta, tanggal 14 Juni 2008.

Arifin, Zainul, "Bank Islam Versus Bank Konvensional," Republika, Senin 10 Juni 2002.

Arifin, Zainul, "Operasional Bank Syari'ah di Indonesia," Makalah disampaikan pada Lokakarya Perbankan Syari'ah bagi Ulama tanggal 26 April 1999 di gedung Bank Indonesia Jakarta.

Chandranegara, Ibnu Sina, "Ultra Petita dalam Pengujian Undang-Undang dan Jalan Mencapai Keadilan Konstitusional," dalam *Jurnal Konstitusi*, Volume 9 Noomor 1, Maret 2012.

Hartini, Rahayu, "Kedudukan Fatwa MUI Mengenai Penyelesaian Sengketa Melalui Basyarnas Pasca Lahirnya UU Nomor 3 Tahun 2006 tentang Peradilan Agama," Naskah Publikasi Hasil Penelitian Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang Tahun 2007.

Huda, Qomarul, Otoritas Fatwa dalam Konteks Masyarakat demokratis: Tinjauan atas Fatwa MUI Pasca Orde Baru," dalam Nahar Nahrawi, dkk. (eds.), *Fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) dalam Perspektif Hukum dan Perundang-Undangan*, cetakan kedua, Jakarta: Puslitbang Kehidupan

Keagamaan Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama, 2012.

Imaniyati, Neni Sri, “Membangun Tatanan Perekonomian Madani Melalui Pembiayaan pada Bank Syariah,” dalam *Mimbar*, No. 2, Tahun XVI, April – Juni 2000.

Imaniyati, Neni Sri, “Perkembangan Regulasi Perbankan Syariah di Indonesia: Peluang dan Tantangan,” dalam *Jurnal Ilmu Hukum Syiar Madani*, Volume XI, No. 1 Maret 2009.

Kamello, Tan, “Karakter Hukum Perdata dalam Fungsi Perbankan Melalui Hubungan antara Bank dengan Nasabah,” Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Hukum Perdata pada Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan, 2 September 2006.

Muhammad, Rifqi, “Studi Evaluatif terhadap Laporan Perbankan Syariah,” dalam *JAAI* Volume 13 Nomor 2, Desember 2009.

Muslimin, “Pengaruh Faktor Politik dan Ekonomi dalam Kebijakan Perbankan Syariah di Indonesia,” Makalah disampaikan dalam *Konferensi Nasional Kajian Islam Indonesia Program Pascasarjana IAIN/STAIN/UIN Se-Indonesia*, diselenggarakan oleh Bagian Proyek Peningkatan Kerjasama Luar Negeri Ditjen Kelembagaan Islam Depag RI bekerjasama dengan PPS IAIN Sunan Kalijaga dan PPS UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, di Hotel Sahid Raya Yogyakarta, 12-14 Desember 2003.

Rae, Dian Ediana, “Arah Perkembangan Hukum Perbankan Syariah,” *Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan*, Volume 6, Nomor 1, April 2008, hlm. 7. Versi elektroniknya dapat diakses pada alamat web berikut: www.bi.go.id/Perkembangan_Hukum_Perbankan _Syariah.pdf

Rofiq, Ahmad, "Fiqh Muamalah dan Penyelesaian Sengketa Ekonomi Syariah," disampaikan dalam acara Workshop Perbankan Syariah diselenggarakan oleh Pengurus Daerah Masyarakat Ekonomi Syariah (MES) Kota Semarang di Hotel Pandanaran Semarang, Sabtu 28 Mei 2011.

Tempo, No. 49 Tahun XXI, edisi1 Februari 1992.

Triyanta, Agus, "Implementasi Kepatuhan Syariah dalam Perbankan Islam (Syariah) (Studi Perbandingan antara Malaysia dan Indonesia)," dalam *Jurnal Hukum* No. Edisi Khusus Vol. 16 Oktober 2009.

Umam, Khotibul, "Legislasi Fikih Ekonomi Perbankan: Sinkronisasi Peran Dewan Syariah Nasional dan Komite Perbankan Syariah," *Mimbar Hukum*, Volume 24, Nomor 2, Juni 2012.

Wibisono, Yusuf, "Politik Ekonomi UU Perbankan Syariah Peluang dan Tantangan Regulasi Industri Perbankan Syariah," *Bisnis & Birokrasi, Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi*, Volume 16, Nomor 2, Mei – Agustus 2009

Yulianti, Rahmani Timorita, "Pola Ijtihad Fatwa Dewan Syari'ah Nasional MUI tentang Produk Perbankan Syari'ah," dalam *Jurnal Ekonomi Islam La_Riba*, Volume I, Nomor. 1, Juli 2007.

Putusan Pengadilan

Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 102/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 46/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Website/internet :
Anonim, "Dana Non Halal," diakses dari http://makalah-perkuliah.blogspot.com/2012/11/dana-non-halal.html tanggal 1 Pebruari 2013.

Anonim, "Masalah Besar Bank Syari'ah," dalam http://www.opensubscriber.com/message/ekonomi-syariah@yahoogroups.com/3417105.html diakses pada Rabu, 22 September 2010.

"Bank Syariah Bukopin," diakses dari http://id.wikipedia.org/wiki/Bank_Syariah_Bukopin tanggal 24 September 2013;

"Dapat Suntikan Rp 330 M Bank Persyarikatan Selamat," diakses dari http://finance.detik.com/read/2005/03/14/152008/316661/5/bank-persyarikatan-selamat tanggal 24 September 2013.

"DJB Masa Revolusi," dalam *Unit Khusus Museum Bank Indonesia: Sejarah Pra Bank Indonesia*, diakses dari http://www.bi.go.id tanggal 27 Nopember 2008.

"Fatwa Majelis Tarjih dan Tajdid Pimpinan Pusat Muhammadiyah Nomor 08 Tahun 2006," diakses dari http://tarjih.muhammadiyah.or.id/download-fatwa-215.html. pada 11 Desember 2012.

"Islamic Window System Perlu Diterapkan," diakses dari http://www.tempo.co/read/news/2003/12/18/05635964/IIslamic-Window-SystemI-Perlu-Diterapkan tanggal 28 Januari 2013.

Jaizani, Muhammad bin Hasan al-, "Ahkam al-Wasail 'ind al-Ushuliyyin," diakses dari http://fiqh.islammessage.com/NewsDetails.aspx?id=3921 tanggal 22 Januari 2013.

"Keputusan Tarjih Sidoarjo," dalam http://www.muhammadiyah.

or.id/id/download-fatwa-putusan-wacana-tarjih-44.html. diakses pada 11 Desember 2012.

"Kumpulan Fatwa Dewan Syariah Nasional MUI," diakses dari http://www.halalguide.info/2010/01/13/kumpulan-fatwa-dewan-syariah-nasional-mui/ pada 16 Agustus 2010.

Moch. Yazid Afandi, "Aspek Legal Perbankan Syariah di Indonesia," diakses dari http://kaffahrevolt.multiply.com/journal/item/19 pada 23 Juli 2010.

Moh. Rozaq Asyhari, "Sejarah Perkembangan Perbankan Malaysia," diakses dari http://rozaqasyhari.multiply.com/journal/item/3?&item_id=3&view:replies=reverse tanggal 15 Juni 2011.

Perjalanan Perbankan Syariah di Indonesia (1)" diakses dari http://ramadan.detik.com/read/2013/08/17/085540/2332705/1522 tanggal 11 Nopember 2013.

"Sejarah Bank Indonesia: Kelembagaan," dalam *Unit Khusus Museum Bank Indonesia: Sejarah Bank Indonesia*, diakses dari http://www.bi.go.id tanggal 4 Juni 2009.

"Sejarah Bank Indonesia: Perbankan Periode 1953-1959," dalam *Unit Khusus Museum Bank Indonesia: Sejarah Bank Indonesia*, diakses dari http://www.bi.go.id tanggal 25 Nopember 2008.

"Sejarah Bank Indonesia: Perbankan Periode 1953-1959," dalam *Unit Khusus Museum Bank Indonesia: Sejarah Bank Indonesia*, diakses dari http://www.bi.go.id tanggal 25 Nopember 2008.

"Sejarah Bank Indonesia: Perbankan Periode 1959-1966" dalam *Unit Khusus Museum Bank Indonesia: Sejarah Bank Indonesia*, diakses dari http://www.bi.go.id tanggal 25 Nopember 2008.

‘Urfuj, ‘Abd al-Ilah al, “Li al-Wasail … wa Ma la Yatimmu al-Wajib illa bihi fa Huwa Wajib,” diakses dari http://www.al-madina.com/node/375515 tanggal 22 Januari 2013.

“Warga Muhammadiyah di daerah tolak Tanam Modal Buat Bank persyarikatan,” diakses dari http://www.tempo.co/read/news/2004/12/12/26/05653740/Warga-Muhammadiyah-di-Daerah-Tolak-Tanam-Modal-Buat-Bank-Persyarikatan tanggal 24 September 2013.

Yeni Salma Barlinti, “Fatwa DSN Merupakan Hukum Positif Mengikat,” diakses dari http://www.kumham-jakarta.info/berita-terkini/297-fatwa-dsn-merupakan-hukum-positif-mengikat- tanggal 21 Januari 2013.

Wawancara:

Karnaen A. Perwataatmadja, Wawancara tanggal 1 Nopember 2012.

Wahab Zaenuri, Wawancara Sabtu, 3 Agustus 2013.

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perbankan.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.
Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara.
Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah.
Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.
Penetapan Presiden (Pnp) Nomor 17 Tahun 1965 tanggal 27 Juli 1965 tentang Pembentukan Bank Tunggal Milik Negara.
Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan.
Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 1992 tentang Bank Umum.
Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 1992 tentang Bank Perkreditan Rakyat.
Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 1992 tentang Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil.
Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1999 tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 1992 tentang Bank Umum Sebagaimana Telah Beberapa Kali Diubah Terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 1998, Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 1992 tentang Bank Perkreditan Rakyat, dan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 1992 tentang Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil.
Keputusan Presiden Nomor 5 Tahun 1984 tentang Penerbitan Sertifikat Bank Indonesia.
Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam.

Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/11/PBI/2008 tentang tentang Sertifikat Bank Indonesia Syariah.
Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/16/PBI/2008 tentang

Perubahan atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 9/19/PBI/2007 tentang Pelaksanaan Prinsip Syariah dalam Kegiatan Penghimpunan Dana dan Penyaluran Dana serta Pelayanan Jasa Bank Syariah.

Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/17/PBI/2008 tentang Produk Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah.

Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/23/PBI/2008 tentang Perubahan Kedua Atas PBI Nomor 6/21/PBI/2004 tentang Giro Wajib Minimum dalam Rupiah dan Valuta Asing bagi Bank Umum yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah.

Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/32/PBI/2008 tentang Komite Perbankan Syariah.

Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/10/PBI/2009 tentang Unit Usaha Syariah.

Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/15/PBI/2009 tentang Perubahan Kegiatan Usaha Bank Konvensional Menjadi Bank Syariah.

Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/23/PBI/2009 tentang Bank Pembiayaan Rakyat Syariah.

Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/24/PBI/2009 tentang Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek Syariah bagi Bank Umum Syariah.

Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/29/PBI/2009 tentang Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek Syariah bagi Bank Pembiayaan Rakyat Syariah.

Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/3/PBI/2009 tentang Bank Umum Syariah.

Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/33/PBI/2009 tentang Pelaksanaan *Good Corporate Governance* Bagi Bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah.

Peraturan Bank Indonesia Nomor 12/18/PBI/2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/11/PBI/2008 tentang Sertifikat Bank Indonesia Syariah.

Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/1/PBI/2012 tentang

Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 9/5/PBI/2007 tentang Pasar Uang Antarbank Berdasarkan Prinsip Syariah.

Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/20/PBI/2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/24/PBI/2009 tentang Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek Syariah bagi Bank Umum Syariah.

Peraturan Bank Indonesia Nomor 2/27/PBI/2000 tentang Bank Umum.

Peraturan Bank Indonesia Nomor 2/4/PBI/2000 tanggal 11 Pebruari 2000 tentang Mekanisme Kliring bagi Bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah.

Peraturan Bank Indonesia Nomor 2/7/PBI/2000 tanggal 23 Pebruari 2000 tentang Giro Wajib Minimum dalam Rupiah dan Valuta Asing Bagi Bank Umum yang Melakukan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah.

Peraturan Bank Indonesia Nomor 2/8/PBI/2000 tentang Pasar Uang Antarbank Berdasarkan Prinsip Syariah.

Peraturan Bank Indonesia Nomor 2/9/PBI/2000 tentang Sertifikat Wadiah Bank Indonesia.

Peraturan Bank Indonesia Nomor 4/1/PBI/2002 tentang Perubahan Kegiatan Usaha Bank konvensional Menjadi Bank umum Berdasarkan Prinsip Syariah dan Pembukaan Kantor Bank Berdasarkan Prinsip Syariah Oleh Bank umum Konvensional.

Peraturan Bank Indonesia Nomor 6/15/PBI/2004 tentang Giro Wajib Minimum Bank Umum pada Bank Indonesia dalam Rupiah dan Valuta Asing.

Peraturan Bank Indonesia Nomor 6/17/PBI/2004 tentang Bank Perkreditan Rakyat Berdasarkan Prinsip Syariah.

Peraturan Bank Indonesia Nomor 6/21/PBI/2004 tentang Giro Wajib Minimum dalam Rupiah dan Valuta Asing Bagi Bank Umum yang Melakukan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah.

Peraturan Bank Indonesia Nomor 6/24/PBI/2004 tentang Bank Umum yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah.

Peraturan Bank Indonesia Nomor 6/7/PBI/2004 tentang Sertifikat Wadiah Bank Indonesia.

Peraturan Bank Indonesia Nomor 7/26/PBI/2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 2/8/PBI/2000 tentang Pasar Uang Antarbank Berdasarkan Prinsip Syariah.

Peraturan Bank Indonesia Nomor 7/29/PBI/2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 6/15/PBI/2004 tentang Giro Wajib Minimum Bank Umum pada Bank Indonesia dalam Rupiah dan Valuta Asing.

Peraturan Bank Indonesia Nomor 7/35/PBI/2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 6/24/PBI/2004 tentang Bank Umum yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah.

Peraturan Bank Indonesia Nomor 7/46/PBI/2005 tentang Akad Penghimpunan dan Penyaluran Dana Bagi Bank yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah.

Peraturan Bank Indonesia Nomor 7/49/PBI/2005 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 6/15/PBI/2004 tentang Giro Wajib Minimum Bank Umum pada Bank Indonesia dalam Rupiah dan Valuta Asing.

Peraturan Bank Indonesia Nomor 7/6/PBI/2005 tentang Transparansi Produk Bank dan Penggunaan Data Pribadi Nasabah.

Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/23/PBI/2006 tentang Giro Wajib Minimum dalam Rupiah dan Valuta Asing Bagi Bank Umum yang Melakukan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah.

Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/25/PBI/2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 6/17/PBI/2004 tentang Bank Perkreditan Rakyat Berdasarkan

Prinsip Syariah.
Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/3/PBI/2006 tentang Perubahan Kegiatan Usaha Bank umum Konvensional Menjadi Bank Umum Yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah dan Pembukaan Kantor Bank Yang Melaksanakan kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah Oleh Bank Umum Konvensional.
Peraturan Bank Indonesia Nomor 9/19/PBI/2007 tentang Pelaksanaan Prinsip Syariah dalam Kegiatan Penghimpunan Dana dan Penyaluran dana Serta pelayanan Jasa Bank Syariah.
Peraturan Bank Indonesia Nomor 9/5/PBI/2007 tentang Pasar Uang Antarbank Berdasarkan Prinsip Syariah.
Peraturan Bank Indonesia Nomor 9/7/PBI/2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/3/PBI/2006 tentang tentang Perubahan Kegiatan Usaha Bank umum Konvensional Menjadi Bank Umum Yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah dan Pembukaan Kantor Bank Yang Melaksanakan kegiatan Usaha Berdasarkan Prinsip Syariah Oleh Bank Umum Konvensional.
Peraturan Bank Indonesia Nomor 5/3/PBI/2003 tanggal 4 Pebruari 2003 tentang Fasilitas Pembiayaan Jangka Pendek bagi Bank Syariah.
Peraturan Bank Indonesia Nomor 7/23/PBI/2005 tanggal 5 Agustus 2005 tentang Perubahan Peraturan Bank Indonesia Nomor 5/3/PBI/2003 tanggal 4 Pebruari 2003 tentang Fasilitas Pembiayaan Jangka Pendek bagi Bank Syariah.
Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia Nomor 16/55/KEP/DIR tanggal 21 Januari 1984 tentang Penerbitan Sertifikat Bank Indonesia.
Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia Nomor 32/33/KEP/DIR tentang Bank Umum.
Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia Nomor 32/34/KEP/DIR tentang Bank Umum Berdasarkan Prinsip Syariah.

Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia Nomor 32/35/KEP/DIR tentang Bank Perkreditan Rakyat.

Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia Nomor 32/36/KEP/DIR tentang Bank Perkreditan Rakyat Syariah.

Surat Keputusan Direksi BI Nomor 28/84/KEP/DIR tanggal 13 Oktober 1992 tentang Penerbitan dan Perdagangan Sertifikat Bank Indonesia.

Surat Keputusan Direksi BI Nomor 31/67/KEP/Dir tanggal 23 Juli 1998 tentang Penerbitan dan Perdagangan Sertifikat Bank Indonesia serta Intervensi Rupiah.

Surat Keputusan Menteri Keuangan No. 1062/KMK.00/1988 tanggal 27 Oktober 1988 tentang Pembukaan Kantor Bank Pemerintah, Bank Pembangunan Daerah, Bank Swasta Nasional dan Bank Koperasi.

Surat Keputusan Menteri Keuangan No. 1063/KMK.00/1988 tanggal 27 Oktober 1988 tentang Pembukaan Kantor Cabang LKBB.

Surat Keputusan Menteri Keuangan No. 1061/KMK.00/1988 tanggal 27 Oktober 1988 tentang Pendirian Bank Swasta Nasional dan Bank Koperasi.

Surat Keputusan Presiden Nomor 38 Tahun 1988 tentang Bank Perkreditan Rakyat.

Surat Keputusan Menteri Keuangan No. 1065/KMK.00/1988 tanggal 27 Oktober 1988 tentang Penerbitan Sertifikat Deposito oleh LKBB.

Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 21/28/UPG tanggal 27 Oktober 1988 perihal Perluasan Penyelenggaraan Tabungan oleh Bank.

Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 10/31/DPbS tanggal 7 Oktober 2008 perihal Produk Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah.

Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 16/8/UPUM tentang Penerbitan Sertifikat Bank Indonesia masing-masing tanggal 21 Januari 1984.

Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 21/3/BPPP tanggal 27

Oktober 1988 tentang Pembukaan Kantor Bank Pemerintah, Bank Pembangunan Daerah, Bank Swasta Nasional dan Bank Koperasi.

INDEKS

‘

C

D

E

F

G

H

I

J

K

L

M

N

O

P

R

S

T

U

V

W

Y

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

I. Keterangan Perorangan

1.	Nama lengkap	: Ja'far Baehaqi, S.Ag, M.H.
2.	Tempat & Tanggal lahir	: Kendal, 21 Agustus 1973
3.	NIP	: 19730821 200003 1 002
4.	NIDN	: 2021087303
5.	Pangkat/Gol.	: Penata Tk. I (III/d)
6.	Jabatan	: Lektor Ilmu Hukum pada Fakultas Syari'ah dan Hukum
7.	Alamat rumah	: Karang Malang Lor RT. 04 RW. 05 Sumbersari Ngampel Kendal 51357
8.	Telp.	: 081 575 375 667
9.	Email	: baehaqi1@yahoo.co.id

II. Pendidikan

1. Fakultas Syari'ah IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta Jurusan Perbandingan Madzhab dan Hukum (1995-1999);
2. Magister Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro Konsentrasi Hukum Ekonomi dan Teknologi (2002-2005);
3. Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum

Universitas Diponegoro (2008-2013).

III. **Pengalaman Pekerjaan/Jabatan**

1. Kasubag Umum Fakultas Dakwah IAIN Walisongo (2010-2011).
2. Kasubag Akademik Fakultas Dakwah IAIN Walisongo (2011-2013).
3. Kasubag Hukum pada Bagian Organisasi, Kepegawaian dan Hukum IAIN Walisongo (Mei 2013-Juli 2015).
4. Lektor pada Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Walisongo (Agustus 2015-sekarang).

IV. **Pengalaman Belajar dan Kemasyarakatan**

1. Ketua Umum Santri Jawa Tengah di PP. Mamba'ul Hikam Blitar (1991-1992)
2. Ketua Umum Perhimpunan Santri Mamba'ul Hikam Blitar (1992-1993)
3. Sekretaris Umum PP. Mamba'ul Hikam Blitar (1993-1994)
4. Staf Pengajar PP. Mamba'ul Hikam (1994-1995)
5. Direktur dan staf pengajar PP. Al-Muhsin Sleman Yogyakarta (1997-1999)
6. Staf Pengajar PP. Al-Ma'wa (2000-sekarang)
7. Wakil Ketua Badan Perwakilan/Permusyawaratan Desa (BPD) Desa Sumbersari (2000-2007; 2007-2013)
8. Ketua Umum Himpunan Santri dan Alumni PP. Mamba'ul Hikam (HISAM) Daerah Kabupaten Kendal (1999-2004, 2004-2009)
9. Bendahara Gerakan Pemuda Ansor Anak Cabang Ngampel (2003-2008)
10. Sekretaris Lajnah Falakiyah PWNU Jawa Tengah (2003-2008)
11. Ketua Ranting Nahdlatul Ulama Desa Sumbersari Ngampel Kendal (2011-2016).

12. Wakil Sekretaris Pengurus Cabang Nahdlatul Ulama Kabupaten Kendal (2012-2017)
13. Dosen luar biasa pada Fakultas Tarbiyah IAIN Walisongo dalam mata kuliah Fiqh, Ushul Fiqh dan Masail al-Fiqh (2001-2003)
14. Dosen luar biasa pada Fakultas Dakwah IAIN Walisongo dalam mata kuliah Fiqh, Ushul Fiqh dan Hukum Bisnis (2012-sekarang)
15. Dan lain-lain.

V. **Publikasi**

1. Beberapa Persoalan di Sekitar PMA: Studi atas UU Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing (*Jurnal Al-Ahkam*, Vol. XVI/Edisi II/Oktober 2005, Hlm. 138-149, ISSN 0854-4603).
2. Mahkamah Konstitusi, Kekerasan Teks dan Hukum Progresif (*Jurnal Al-Ahkam*, Volume XX/Edisi I/April 2009, hlm. 55-66, ISSN: 0854-4603).
3. Editor buku Prof. Dr. H. Abdul Jamil, MA, at al, *Ragam Pemikiran Keislaman dan Keindonesiaan* (UPMA IAIN Walisongo, 2010).
4. Sengketa Budaya Tradisional dalam Perspektif Hak Kekayaan Intelektual (*Jurnal Al-Ahkam*, Vol. XXII/Edisi II/Oktober 2012, Hlm. 173-185, ISSN 0854-4603).
5. Perspektif Penegakan Hukum Progresif di Mahkamah Konstitusi (*Jurnal Konstitusi*, Volume 10 Nomor 3, September 2013, hlm. 417-438, ISSN 1829-7706, Terakreditasi Nomor 412/AU/PM2MI-LIPI/04/2012).
6. Transformasi Hukum Islam dalam Hukum Perbankan Syariah di Indonesia (IJTIHAD JURNAL WACANA HUKUM ISLAM DAN KEMANUSIAAN, Terakreditasi DIKTI SK Dirjen DIKTI Nomor 80/DIKTI/Kep/2012, Volume 14 Nomor 2, Desember 2014, Hlm. 211-230, ISSN 1411-9544).
7. Hukum Islam dan Hukum Nasional: Konflik dan Harmoni

(Pustaka Rasail, 2013).

8. “Kerangka Yuridis Kepatuhan Syariah (Syariah Complience) dalam Perbankan Syariah di Indonesia” (Penelitian individual dengan biaya mandiri Tahun 2014).
9. “Aspek Filosofis Dialektika Hukum Islam dan Hukum Nasional” (Disampaikan dalam International Seminar on Contemporary Islamic Law in Asia, Sharia Faculty Islamic University Maulana Malik Ibrahim Malang Indonesia, Oktober 2014 dan Dimuat dalam Prosiding, hlm. 154-171, ISBN 978-602-958-483-7).
10. “Pengaruh Islam dan Budaya dalam Pembentukan Hukum” makalah dipresentasikan dalam Seminar Nasional Islam dalam Perspektif Hukum, Ekonomi dan Lingkungan Program Pasca Sarjana STAIN Pamekasan, 8 Agustus 2016.

Semarang, Juli 2016

TTD

Dr. Ja’far Baehaqi, S.Ag, M.H.
NIP. 19730821 200003 1002